

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
THÉORIE DE L'ÉQUILIBRE

ET

LE DROIT DES GENS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 22 juin 1917, à 2 heures

PAR

Olof HÖIJER

Président : M. WEISS, professeur.

*Suffragants : { MM. PILLET, professeur.
JOSEPH BARTHÉLEMY, professeur-adjoint.*

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1917

Thèse
Pamb
1917.

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

80185

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA
THÉORIE DE L'ÉQUILIBRE

ET

LE DROIT DES GENS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le vendredi 22 juin 1917, à 2 heures

PAR

Olof HÖIJER

Président : M. WEISS, professeur.

Suffragants : { MM. PILLET, professeur.
JOSEPH BARTHÉLEMY, professeur-adjoint.

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, RUE SOUFFLOT, 13

1917



Digitized by the Internet Archive
in 2026

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

L'idée d'équilibre est assez simple. Elle évoque l'opposition de deux forces égales qui, se neutralisant, créent un certain état de stabilité. Dans tout groupement politique ou social où des intérêts contraires se manifestent, il est fréquent que, faisant abstraction de leurs préférences personnelles, certains éléments se réunissent pour offrir une force de résistance plus grande à des prétentions qui les menacent, ou pour faire prédominer une conception qui leur est commune. Sous la menace d'un même danger, des éléments différents réagissent en se coalisant dans une entente sur des principes qu'ils considèrent comme essentiels à leur existence. La vie parlementaire nous a blasés sur ce phénomène. Transportée sur le domaine international, une pratique du même genre devient une règle de politique et prend nom de principe de l'équilibre. Les diplomates et les hommes d'Etat y ont fréquemment recours quand, parmi la société des nations, l'une d'elles semble, par le développement démesuré de ses forces ou de ses ambitions, menacer l'indépendance ou l'existence des autres.

Par une union momentanée ou persistante, des Etats menacés se groupent pour arrêter l'expansion d'une puissance rivale, soit en la ramenant à ses limites antérieures, soit en mettant un obstacle à son développement, soit en l'incitant à modérer ses projets ambitieux par la crainte de s'attirer l'hostilité d'une fraction importante des autres Etats. Les forces des groupes adverses étant sensiblement les mêmes, l'ambition ou le développement exagéré de l'un d'eux se trouve arrêté et une certaine stabilité se trouve, momentanément du moins, établie dans les rapports internationaux.

C'est ce que les Anglo-Américains appellent le système des contre-poids, système qui n'est du reste pas spécial au droit international

et dont on trouve des applications dans d'autres domaines, notamment en droit constitutionnel.

L'idée de chercher à opposer les unes aux autres des forces destinées à se neutraliser pour amener ainsi le maintien, la stabilité d'un certain état de choses, n'est qu'une manifestation du sentiment inné chez tout être vivant de légitime défense. Il n'a pas attendu, pour s'appliquer aux relations internationales, d'être formulé en théorie par les diplomates ou les juristes. L'antiquité classique nous en offre des exemples.

Athènes, pendant que Sparte et Thèbes se disputaient la domination de la Grèce, se sentait amoindrie. Les Athéniens tentèrent alors de maintenir l'équilibre en s'alliant au parti le plus faible ; ils s'allièrent à Thèbes contre Sparte. Cette alliance subsista jusqu'à la victoire d'Epaminondas à Leuctres. Une fois cet avantage obtenu, les Athéniens se rangèrent du côté des vaincus.

Comme nous ne faisons pas une étude historique du principe d'équilibre, il n'est point nécessaire de donner une énumération des applications qu'il a reçues dans l'antiquité. On les trouve longuement rapportées dans les auteurs qui ont spécialement étudié l'histoire de ce principe (et notamment Stieglitz, *De l'équilibre politique*). Notons seulement que toute la politique athénienne est inspirée de ces principes. Pour Démosthène, la faiblesse politique de Sparte et de Thèbes était indispensable au bien de l'Etat athénien. L'ambition du roi de Macédoine, Philippe, lui donna l'occasion d'élaborer un plan de coalition groupant contre ce monarque toutes les puissances de la Grèce et même la Perse intéressée, elle aussi, pour le maintien de sa propre existence, à ce qu'il ne se constituât pas en Grèce un Etat jouissant d'une trop puissante hégémonie.

La lutte de Carthage et de Rome aspirant toutes deux à la domination universelle mit tout naturellement en cause le principe de l'équilibre et provoqua entre chacun des deux adversaires et les peuples voisins une série d'alliances destinées à en assurer le maintien. Toutefois, comme à cette époque les intérêts nationaux avaient moins vivement que de nos jours pris conscience d'eux-mêmes, comme hors de Rome la souveraineté s'incarnait dans des monarques absolus pour qui leur volonté, leurs ambitions particulières,

leurs préférences ou leurs haines personnelles étaient la règle politique, il faut reconnaître que bien des combinaisons qui se formèrent alors, notamment en Afrique, étaient directement en opposition avec l'équilibre, parce qu'elles s'inspiraient plus des passions des souverains que des véritables vues politiques.

Ces tentatives n'empêchèrent point Rome d'arriver à la domination universelle. Il était du reste difficile qu'il en eût été autrement. Les Etats qui auraient pu, par un groupement, faire contrepoids à la puissance romaine étaient restés, au point de vue de la civilisation, trop différents entre eux pour pouvoir constituer une alliance solide. L'idée d'équilibre implique essentiellement entre ceux qui veulent la réaliser la compréhension d'intérêts communs, des relations, une communauté de sentiments, une certaine unité intellectuelle et morale. Elle présuppose une double notion fondamentale : l'existence d'une société d'Etats entretenant des relations suivies et la coexistence d'Etats indépendants et juridiquement égaux. Pareille conception était étrangère au monde antique où les relations entre peuples étaient rares et où surtout la notion de droit était à peu près étrangère aux rapports entre Etats comme à ceux entre membres d'Etats différents. L'unité morale et intellectuelle ne pouvait se réaliser entre ces nationalités distinctes et isolées. Il fallait, pour qu'elle s'opérât, qu'elles fussent toutes en quelque sorte fondues dans une même organisation.

En ne restant qu'indépendantes, elles ne pouvaient s'élever à la conception d'un idéal supérieur commun, d'un ensemble de règles communes à toutes. Elles n'en pouvaient prendre conscience qu'en commençant par devenir les parties d'un organisme unique qui les rapprocherait, les mettrait en rapports sous une direction commune et leur inculquerait l'idée d'intérêts généraux, de *res publica*. La domination universelle d'un peuple de civilisation plus avancée, possédant des institutions plus fortement établies que ses voisins, se trouvait donc être presque une loi de l'antiquité. Comme alors l'idée de nationalité était moins vivement dégagée que de nos jours, comme les différents agrégats politiques étaient en général moins jaloux qu'aujourd'hui de leur indépendance et qu'en somme beaucoup passaient sans grande difficulté d'une autorité sous une autre, cette idée

de domination universelle, en tant tout au moins que limitée à la partie civilisée du monde connue des anciens, ne présentait point le caractère monstrueux qu'affecterait aujourd'hui la prétention à la domination universelle ou simplement même européenne. Si on laisse de côté les développements de quelques philosophes sur l'ambition des rois, on ne trouvait pas choquant dans l'antiquité qu'un Etat cherchât indéfiniment à étendre ses limites, à accroître sa puissance par des conquêtes, l'importance territoriale étant alors à peu près la seule mesure d'appréciation de la force respective des Etats.

Telle fut la politique de Rome, qui soumit le monde entier à la domination et lui fit connaître les avantages de la *Pax Romana*, premier lien d'unité établi entre les peuples jusque-là isolés et dont le souvenir devait persister bien après la chute de l'Empire.

Le Moyen Age n'imagina le maintien de l'équilibre ni comme une nécessité politique, ni comme une loi essentielle. Ce n'est pas qu'il n'y eut pas en fait des applications de cette idée quand, entre barons, se constituait une alliance en vue de limiter ou de réprimer l'ambition exagérée d'un rival. Mais ce n'étaient que des applications en quelque sorte inconscientes du principe.

Du reste, à cette époque, deux raisons expliquent pourquoi la question d'équilibre ne s'est pas manifestée. D'une part, l'idée d'Etat, d'intérêt collectif, d'individus unis sous une souveraineté unique en vue de la poursuite de leur développement, ne s'était pas encore nettement dégagée. Toutefois, si la question d'équilibre ne se posait guère alors entre Nations, elle pouvait tout au moins se poser entre les princes. Mais ici intervient une seconde considération : ce qui a donné naissance au principe d'équilibre, c'est l'absence d'une autorité supérieure commune aux différents membres de la Société des Etats.

Faute de cette autorité souveraine qui imposerait à celle-ci le respect de certains principes, qui tracerait des limites à leur activité, qui bornerait leurs ambitions et protégerait les faibles, il a bien fallu chercher un autre moyen pour empêcher les accroissements exagérés de puissance d'un Etat au détriment des autres. On a songé alors à se servir de leurs propres ambitions pour les opposer l'une à l'autre et ainsi les paralyser. Or, à cette époque, cette autorité sou-

veraine existait et pouvait exercer une influence bienfaisante sur les relations des différents peuples. La Papauté disposait sinon d'une force matérielle, du moins d'une autorité morale considérable qui en faisait en quelque sorte l'arbitre universel des problèmes politiques. Par son intervention, des abus trop criants pouvaient se trouver réprimés, des ambitions étaient obligées de mettre un frein à leur voracité. Mais pour jouer ce rôle éminent, la Papauté avait besoin de rester elle-même au-dessus de tous les conflits, pour envisager d'une vue impartiale tous les problèmes. Il aurait fallu, d'autre part, que tous les principes de la chrétienté fussent ses fils très soumis. Mais l'une et l'autre condition firent à leur tour défaut. Dans la querelle des souverains, la Papauté se trouva parfois personnellement engagée, amenée à embrasser un parti, moins dans le seul souci du bien public que dans celui de son propre avantage ; d'arbitre, elle descendit ainsi au rôle de partie. En même temps, la religion tendant pour beaucoup de princes à devenir un moyen, les questions religieuses prenant dans chaque pays un caractère politique, les princes s'affranchirent dans une plus ou moins large mesure de la direction de l'Eglise. Les uns allaient jusqu'à la scission complète, les autres, quelque bons catholiques qu'ils fussent, prétendaient gouverner en maîtres absolus dans leur royaume.

Par suite de la disparition de la force morale internationale représentée par la Papauté, il fallut chercher ailleurs, dans le domaine des considérations pratiques et de l'intérêt, un principe directeur des relations entre Etats. Inconsciemment d'abord, on se mit à pratiquer l'équilibre. Il apparaît comme un procédé déjà bien établi en Italie lors des expéditions françaises de Charles VIII ; mais il devait surtout recevoir une forte impulsion et pénétrer plus profondément dans les esprits quand la politique de Charles-Quint put faire craindre le rétablissement d'une domination universelle. Sans doute, il ne s'agissait point de restaurer les formes de la puissance romaine, mais on se trouvait en face d'un prince qui, sans dominer directement sur le monde, acquerrait une puissance telle que la liberté des autres Nations se trouvait compromise.

Tout bien considéré, les projets ambitieux de Charles-Quint voulaient assurer à l'Espagne l'hégémonie européenne ; c'était là une

ambition dangereuse pour l'indépendance de l'Europe. Le pressentiment du danger poussa donc les autres peuples à pratiquer d'une façon empirique la politique d'équilibre. Les alliances de François I^{er} avec les Turcs contre Charles-Quint, d'Elisabeth aux Pays-Bas contre Philippe II, s'inspirent inconsciemment de cette idée.

L'idée d'équilibre devait jouer un grand rôle et servir de base à tout un remaniement de l'Europe lors du traité de Westphalie. L'idée d'un groupement général et systématique des Etats pour assurer la tranquillité universelle et écarter les dangers funestes de la guerre coïncide du reste après l'apparition de l'idée nouvelle de société des nations dans laquelle le côté politique était seul pris en considération, abstraction faite de la confession religieuse. Il est utile de constater l'apparition simultanée de cette idée fondamentale de l'équilibre en tant que principe politique. L'importance immédiate du traité de Westphalie, au dire de M. Martens (1), consiste dans la reconnaissance par les Etats européens de la solidarité de leurs intérêts politiques. C'était une notion nouvelle qui trouvait sa traduction dans l'idée d'équilibre et allait devenir le principe directeur de la politique internationale.

Mais l'idée de balance éveille fatalement l'idée d'instabilité de l'un des plateaux, et le maintien de l'équilibre exige nécessairement que les forces qui le composent restent essentiellement égales. Cette immobilité est contraire au principe même, aussi bien de la vie des individus que de celle des personnes qui constituent la société des nations. Au sein de chacun des groupes opposés, des éléments de prospérité se développent ou des éléments de faiblesse se propagent. Le territoire, la population, l'activité économique, la moralité publique, le régime politique sont autant de facteurs qui exercent leur influence sur la force d'un Etat et qui font que dans la balance ils pèsent plus ou moins lourdement. Dans ces conditions, le maintien de l'équilibre exige un déplacement continu de forces et veut que l'on fasse passer d'un plateau dans l'autre certains éléments qui risquent de le rompre, que l'on corrige par un groupement de forces les modifications entraînées par l'accroissement ou le déclin d'un Etat, qu'on

(1) *Traité de droit international*. Introduction, I, 117.

compense d'une manière ou d'une autre l'accroissement de puissance réalisé par l'un d'entre eux. Se mettre du côté qui semble devoir être emporté par le plateau le plus lourd, pour maintenir ou rétablir l'équilibre, devient alors pour certaines puissances une règle de leur politique internationale. L'Angleterre l'a fréquemment pratiquée. Un de ses princes, Henri VIII, avait pris pour devise : « *Cui adhaereo proest* » : « Celui pour qui je me déclare l'emporte », et il avait soin de ne soutenir personne au point que celui pour qui il se déclarait put l'emporter sur lui-même. Il avait en quelque sorte concrétisé cette idée en se faisant peindre « tenant de la main droite une balance dans les deux bassins de laquelle étaient les monarchies de France et d'Espagne avec un si juste équilibre, qu'il dépendait absolument de lui de faire pencher celui où il laissait tomber le poids qu'il avait à la main gauche » (1).

Cette politique destinée à assurer l'équilibre, c'est-à-dire quelque chose de stable, contient donc en elle-même le principe de modifications continuelles. L'Etat qui, pour le pratiquer, s'engage dans les liens d'une combinaison internationale ne peut affirmer qu'il y restera fidèle puisque le souci du maintien de l'équilibre peut exiger qu'il passe demain dans l'autre groupe. Aussi les questions de sentiment, les affinités naturelles et les principes généraux qui ont pu, à un moment donné, trouver satisfaction dans une politique ou un arrangement ne peuvent être assurés que ceux-ci persisteront, puisqu'ils sont susceptibles à tout moment d'être modifiés au nom même de l'équilibre qui les avait fait adopter. La reine Elisabeth le disait nettement à Sully quand elle lui exposait ses vues contre l'hégémonie de la Maison d'Autriche. Si elle s'accordait avec le roi de France sur la nécessité « d'ôter à la Maison d'Autriche cet excès de grandeur dont elle abuse », elle prenait bien soin d'ajouter que ce n'était pas pour enrichir de ses dépouilles une puissance qui ne serait pas moins dangereuse. Elle déclarait nettement qu'après avoir aidé la France à limiter la puissance espagnole, elle n'hésiterait pas à s'opposer à toute tentative d'hégémonie de la France. « Si le roi de France voulait faire la conquête de l'Espagne, je ne le souffrirais

(1) De Real, *Science du gouvernement*, VI, 1762, p. 446. Cité par Dupuis, *Le principe d'équilibre*, p. 17.

pas, et je ne trouverais pas mauvais que de son côté il s'opposât aux desseins que pourrait former un de mes successeurs. » On voit donc que la politique de l'équilibre est essentiellement une question de circonstances. Aussi apparaît-elle comme inconciliable avec la poursuite d'un vaste idéal commun à plusieurs peuples, puisque le jour où cet idéal apparaîtra comme menaçant la stabilité de la situation actuelle, les autres Etats, ceux-là même peut-être qui l'auront encouragé, se croiront en droit de s'opposer à son développement. Elle n'est pas davantage de nature à assurer une confiance indéfinie dans les conventions et les alliances internationales, puisque leur maintien sera en quelque sorte toujours à la merci d'une modification dans les forces des Etats qui les auront conclues.

Destiné à assurer le maintien d'une situation déterminée, le principe de l'équilibre est donc une cause de remaniements perpétuels dans la carte des Etats. L'histoire montre qu'il n'est pas davantage un gage de paix, puisque toutes les combinaisons auxquelles il a abouti ont été la cause ou le prétexte de mécontentements, de révoltes et de guerres. Cette double imperfection n'est pas même compensée par la simplicité, car rien n'est plus difficile à réaliser dans le domaine international qu'un équilibre de forces qui présente quelque durée, qui ne viole pas des droits établis ou de légitimes espérances, laissant ainsi après lui des rancunes et des déceptions qui menacent son existence. Comment, en effet, trouver pour des Etats ainsi mis en opposition une juste et commune mesure quand ces forces se composent d'éléments si divers, matériels et moraux ? Suivant quel procédé grouper ces forces alors même qu'on les aurait entièrement dégagées ? C'est l'affaire des diplomates. Mais l'histoire nous montre que s'ils ont souvent invoqué le principe d'équilibre, ils n'ont point souvent été d'accord sur les façons de le réaliser.

Celles-ci, du reste, ne consistent pas dans l'emploi de procédés déterminés, nettement séparés les uns des autres, répondant chacun à des intentions particulières. La complexité des rapports politiques ne comporte pas une pareille précision ; la politique, étant par définition l'art du possible, il ne saurait être question de soumettre son action à des règles fixes et immuables. La complexité des éléments mis en jeu exige la combinaison de multiples moyens

de solutions ; aussi ne peut-il être question d'un procédé unique d'équilibre, ni même de procédés distincts dont il serait possible de faire une classification bien déterminée ou une énumération limitative. En fait, dans les différentes applications de la politique d'équilibre, les procédés de réalisation se mêlent et s'enchevêtrent. Cependant il n'est pas impossible, en faisant abstraction des détails, de dégager certains types principaux. C'est ce qu'a indiqué M. Delpech (1), et c'est en nous inspirant de cette méthode que nous nous proposons d'examiner le principe de l'équilibre. Si l'on en voulait faire une étude historique, la seule méthode possible serait assurément d'en suivre chronologiquement les différentes applications. Mais il est possible et sans doute préférable de procéder autrement, pour l'envisager au point de vue du droit international, pour rechercher dans quelle mesure cette idée est en harmonie avec la réglementation du droit des gens et s'il peut lui-même aspirer à être considéré comme en étant un des principes fondamentaux.

A cet égard, les différentes manifestations de cette politique peuvent se résumer à quelques idées assez simples. Plusieurs Etats menacés par l'ambition d'une puissance peuvent former contre elle une coalition destinée à lui imposer la paix et dans le traité qui établit celle-ci, édicter des mesures pour contrebalancer les forces des Etats en présence, au moyen de remaniements territoriaux et de partages. C'est le procédé en quelque sorte primitif, celui qui se présente le premier à l'esprit. C'est aussi, semble-t-il, le plus imparfait, puisqu'il s'attache surtout, pour apprécier la force des Etats, aux dimensions territoriales, élément d'évaluation forcément imparfait. Sans doute, dans une forme moins barbare, on peut s'efforcer de tenir compte non pas seulement de l'étendue territoriale, mais de la valeur économique et militaire des territoires, et substituer en quelque sorte une égalité proportionnelle à une égalité arithmétique. Mais le procédé a toujours l'inconvénient de disposer des territoires et des populations au détriment des souverains, et souvent en méconnaissant les légitimes aspirations des peuples.

Une autre forme, moins imparfaite semble-t-il, de l'équilibre, con-

(1) Les procédés de l'équilibre international. *Bull. Grotry*, n° 3, 1^{er} trimestre, p. 12.

sistera à assurer dans l'ensemble des forces composantes une certaine stabilité en empêchant que certains Etats ne jettent leur dévolu sur des contrées qui semblent, au point de vue international, offrir une importance particulière. On maintiendra notamment l'existence de certains Etats, on la garantira même par des accords solennels, parce qu'on considérera que leur existence est indispensable au maintien de l'équilibre, car leur affaiblissement au profit d'un autre Etat donnerait à celui-ci au détriment des autres une importance dangereuse. C'est ce qu'on a fait notamment en 1856 en faveur de la Turquie. Dans le même ordre d'idées, on peut faire rentrer les neutralisations perpétuelles de certains Etats, comme la Belgique, dans l'espoir d'opposer une barrière aux projets de conquête de l'un de ses voisins.

Mais il n'a point paru suffisant aux hommes d'Etat, aux diplomates de rétablir l'équilibre après qu'il a été rompu. C'est qu'il ne suffit point de réparer ou de restaurer quand le mal s'est produit. Il est plus sage de le prévoir. Dès lors, l'idée s'est fait jour de prendre par avance des mesures qui empêcheront la rupture de l'équilibre en s'opposant aux desseins ambitieux de certaines puissances.

Pour atteindre ce but, un organisme approprié est nécessaire. On crut l'avoir trouvé au lendemain de la victoire des Alliés sur Napoléon, et le concert européen apparut alors comme le moyen de faire régner la paix en Europe en exerçant un contrôle sur les différents gouvernements. Mais il est difficile de maintenir un accord parfait entre les Etats qui s'arrogent ainsi le soin de diriger l'ensemble de la politique européenne, et une autre forme de politique préventive contre les ruptures d'équilibre se traduit dans la conclusion d'alliances et d'ententes.

La politique des alliances n'est pas une nouveauté, mais elle avait pris en Europe dans les trente dernières années une importance considérable. En 1871, la victoire de l'Allemagne sur la France, suivant de quelques années celle sur l'Autriche, avait constitué au profit de l'empire allemand une suprématie incontestable en Europe. Par sa force militaire, par le développement de sa population, de son industrie, de son commerce, par sa politique à la fois cauteleuse et brutale, il constituait évidemment une menace pour l'indépendance

et le développement des autres peuples. L'empire, par son alliance avec l'Autriche-Hongrie en 1879, puis avec l'Italie en 1882, constituait à travers l'Europe un bloc séparant la Russie de l'Occident, isolant la France, menaçant même les intérêts anglais en Orient, car il ne dissimulait point son ambition de faire en quelque sorte de l'empire ottoman le vestibule de sa pénétration en Orient. De tout le poids de sa force matérielle et de l'ascendant que lui avait conféré ses victoires, l'Allemagne pesait sur les destinées de l'Europe et prétendait en diriger souverainement l'évolution, réfrénant ainsi les légitimes aspirations ou la libre expansion des autres peuples. Tant sur le domaine militaire et politique que sur le terrain économique, l'équilibre se trouvait rompu. A la force constituée par la Triplice, il importait donc, pour le rétablir, d'opposer une autre force groupant dans une politique commune les peuples ayant sinon des intérêts identiques, du moins n'ayant point des intérêts contradictoires. Le but le plus immédiat était de réunir des forces militaires suffisantes pour réfréner de la part de l'Allemagne le désir d'une nouvelle agression. C'est à quoi tendit l'alliance franco-russe, première étape de cette politique qui domine le dernier quart du xix^e siècle et les premières années du xx^e siècle. Il ne suffisait pas, en effet, de grouper des forces militaires capables, en cas d'agression, de tenir en respect les forces allemandes, il importait de faire contrepoids dans les différentes questions politiques à l'hégémonie à laquelle aspirait l'empire. De là, avec d'autres puissances sinon des alliances véritables, du moins des accords destinés à faire disparaître des causes anciennes de mésintelligence et de défiance, et à rapprocher les Etats pouvant avoir un intérêt commun à s'opposer à cette hégémonie. L'accord franco-anglais de 1904 marque la seconde étape de cette politique d'ententes cordiales, préliminaire d'alliances auxquelles le conflit actuel devait donner l'occasion de se réaliser.

Quelle que soit la forme sous laquelle il s'exprime, le système de l'équilibre tend toujours au même but qui est d'établir et de maintenir la paix. C'est ici que l'on peut juger de sa valeur pratique. Si l'on prend l'une après l'autre ses différentes applications, on peut douter que le but qu'il se propose ait été atteint. En effet, toutes les combinaisons échafaudées au nom de l'équilibre n'ont souvent pré-

senté qu'une durée éphémère et se sont toutes successivement écroulées. C'est que chacune d'elles présentait un point faible par lequel elle était en contradiction avec le but même qu'elle poursuivait ou avec un principe essentiel du droit des gens. Presque toujours l'application pratique du principe contenait une contradiction. En voulant abattre l'hégémonie d'une puissance, on arrivait souvent à consacrer celle d'une autre ; pour égaliser les forces des Etats, on démembre, divise ou absorbe d'autres nations au mépris de leurs intérêts ou de leurs droits. Toute combinaison d'équilibre implique plus ou moins une spoliation, une lésion d'intérêts ou une blessure d'amour-propre ; elle suscite donc forcément des rancunes qui compromettent sa stabilité.

Si du moins ce n'étaient là que des imperfections inévitables résultant de la nature des choses, mais le plus souvent elles sont en plus la conséquence du mauvais vouloir ou de l'ambition des Etats qui ont maintes fois invoqué le principe de l'équilibre comme un moyen de réaliser leurs desseins au détriment de ceux qui n'étaient pas en état de leur résister. Tant d'imperfections font douter que l'équilibre doive être considéré comme un principe du droit des gens. Celui-ci est par définition cette branche du droit qui doit régler les rapports des nations considérées comme formant une société fondée sur une réciprocité de droits et d'obligations. Entre Etats comme entre particuliers, la condition primordiale de tout rapport juridique, c'est la sécurité, c'est la certitude que la situation qui en découle présente un caractère aussi absolu que possible de stabilité. Or, rien, nous le verrons, n'est plus instable que l'équilibre.

D'autre part, cette stabilité nécessaire au développement des rapports internationaux, au perfectionnement des Etats suppose, pour les nations comme pour les individus, un état de paix. Or, l'équilibre est loin d'en être une garantie. Aussi se prend-on à douter, en face de ces constatations de la valeur de l'équilibre en tant que principe de droit international.

Comme l'a fort bien montré M. Dupuis, « de quelque côté et sous quelque forme qu'on l'envisage dans ses conséquences logiques comme dans ses applications pratiques, le principe d'équilibre

est également impuissant à dicter des solutions juridiques pour résoudre les difficultés des conflits, pour déterminer les conditions susceptibles de garantir le maintien de la paix, le respect des droits des Etats.

On voit donc combien il est exagéré de faire du système de l'équilibre « la loi naturelle qui régit les relations des Etats » (1).

Mais si l'équilibre n'a pas répondu aux espoirs exagérés que l'on a pu fonder sur lui, ce n'est pas à dire qu'il n'est d'aucune utilité, comme l'ont prétendu avec exagération ceux que les résultats ont désillusionnés.

Une idée qui pendant quatre siècles a été constamment invoquée par les diplomates, les hommes d'Etat, qui a servi à régler au moins provisoirement nombre de questions délicates, doit être autre chose qu'un prétexte pouvant servir à « masquer de dehors élégants des opérations inavouables ». C'est un système qui s'est dégagé des faits et que l'expérience a consacré. L'erreur a consisté à lui demander la solution juridique des questions internationales, elle a consisté à vouloir faire d'un simple moyen empirique une construction de juriste, à vouloir faire passer dans le domaine du droit ce système qui a « sa véritable place et sa réelle utilité sur le sol plus élastique et plus mouvant de la politique ».

L'équilibre n'est qu'un procédé, un moyen politique qui ne vaut que par la façon dont il est mis en œuvre et la moralité de ceux qui s'en servent. Il peut être un instrument de paix, à condition d'être utilisé par des hommes sincèrement inspirés de sentiments pacifiques et l'appliquant sans arrière-pensée.

En somme, il s'est produit pour l'équilibre une évolution analogue à celle suivie par les idées pacifistes. On se persuada d'abord qu'il suffisait de poser des règles de droit international, on crut que l'arbitrage constituait l'instrument automatique de la paix. La désillusion vint vite. L'instrument joua mal, la guerre ne disparut pas. Alors, revenant des rêves humanitaires qui supprimaient les frontières et le « préjugé national », on s'aperçut que le désarmement

(1) Heeren, *Vereischt historische Schriften*, t. I, p. 72, cité par Stieglitz, I, p. 226.

aurait laissé les faibles et les naïfs à la merci des « ambitions sournaises et des impérialismes carnassiers ». On découvrit à nouveau que les Nations ont leurs raisons d'être indestructibles, que la force est encore la meilleure gardienne du droit. Mais désillusionnés sur l'arbitrage qui n'avait pu fonctionner toutes les fois que la question litigieuse mit en jeu l'honneur ou les intérêts vitaux des Etats, on en vint à lui dénier toute valeur. De même pour l'équilibre.

On a cru qu'il pourrait constituer un principe de paix, on a constaté qu'il engendrait les défiances, les rivalités et la guerre. On a cru que le concert européen pouvait être l'instrument qui servirait à appliquer le principe ; le concert européen n'a pas tardé à dégénérer en prétentions discordantes. On a dès lors refusé au système toute valeur et on n'y a vu qu'un moyen de tromperie.

L'erreur est la même dans les deux cas. Elle traduit la déception éprouvée par la faillite d'une idée ou d'un procédé dont on avait voulu tirer des conséquences qu'il ne comportait pas. Il y a à l'heure actuelle, où l'incendie qui embrase l'Europe et menace de gagner le monde entier, quelque ironie à parler de paix. Cependant, il n'est peut-être pas interdit aux hommes de bonne volonté et aux juristes d'espérer une époque où elle sera plus sérieusement établie qu'elle ne l'était jusqu'ici. Mais il ne faut pas se tromper sur le moyen d'atteindre ce résultat. Principe de l'équilibre, principe des nationalités, arbitrage obligatoire, pas plus que n'importe quel autre procédé, ne peuvent par leur vertu propre et en quelque sorte d'une façon mécanique, assurer la paix. Le seul moyen d'y parvenir, c'est de développer chez les gouvernants et chez les peuples les idées non pas pacifistes, mais pacifiques, en créant chez eux ce que M. W. Murray Buttler appelle « l'esprit international », esprit fait de sagesse mutuelle et de respect du droit de chacun.

Cet esprit peut s'acquérir par une éducation des peuples qui améliorera la société universelle, comme l'esprit de modération et la courtoisie ont su améliorer la société privée. Quelque difficile que soit cette tâche, il faut espérer qu'un jour les races et les nationalités, au lieu d'être une proie les unes pour les autres, sauront vivre côte à côte comme des ouvrières dans l'œuvre de la civilisation mondiale, car il est certain « qu'il y a place, dans ce monde, pour

de nombreuses nationalités avec leurs vues propres et leur activité variée ».

« Voilà, dit M. G. Hanotaux, le vrai pacifisme ; il respecte la dignité réciproque des peuples et assure l'équilibre des droits (1). »

(1) Nicholas Murray-Butler, *L'Esprit international*, préface de G. Hanotaux. Paris, 1914.

CHAPITRE PREMIER

L'ÉQUILIBRE ET LES REMANIEMENTS TERRITORIAUX

Nous avons dit qu'au cours de l'histoire, la réalisation d'équilibre a été poursuivie par des procédés divers.

Le plus ancien, celui de conception la plus simpliste, consiste dans les remaniements territoriaux. Quand un Etat est devenu trop puissant, ayant ainsi menacé la liberté des autres, ceux-ci finissent par lui imposer la paix. On procède ordinairement à une nouvelle délimitation de territoire ou on enlève au vaincu une partie de ses conquêtes antérieures pour la répartir entre les vainqueurs, on compense les acquisitions de l'un par des contributions de parts à un autre, on répartit les territoires de façon à établir un nouvel état de choses dans lequel, par suite de ces acquisitions nouvelles, les forces et les intérêts contraires des Etats s'opposent et se neutralisent pour amener une situation d'équilibre et de stabilité.

C'est ce qui s'est passé lors des traités de Westphalie, d'Utrecht et de 1815 ; c'est ce qu'a tenté de faire également l'Europe au Congrès de Berlin de 1878. C'est sous une forme détournée ce que les puissances européennes ont fait en Afrique et en Asie.

Pour mieux apprécier dans quelle mesure ces différentes manifestations diplomatiques ont réalisé l'équilibre, nous rechercherons leurs motifs, leurs conséquences et les effets que ces remaniements territoriaux ont eus au point de vue du droit international.

SECTION I

LES TRAITÉS DE WESTPHALIE

La guerre de Trente Ans a eu des causes à la fois religieuses et politiques. Pour nous en tenir à celles-ci, il est évident que l'Europe ne pouvait voir sans crainte la Maison de Habsbourg transformer en un vaste Etat au sens moderne du mot, la fédération allemande sans unité ni direction qui existait jusque-là. La réalisation du rêve de Charles-Quint par la création d'un Etat aussi puissant, largement pourvu de ressources militaires et financières, apparaissait comme une menace pour toute l'Europe. La France, la Suède, les Pays-Bas, les protestants d'Allemagne comprirent la nécessité de grouper leurs forces pour battre en brèche l'ambition de la Maison d'Autriche.

Le danger n'était pas moins grand pour la France que pour les princes allemands. Tandis que ceux-ci se voyaient menacés dans leur liberté, le royaume de France devait redouter la constitution, au centre de l'Europe, d'une puissance qui déjà étendait la main sur le nord et sur l'Italie. C'était la préoccupation incessante de Richelieu. Ce qui le prouve, ce sont les exhortations qu'il adressait à toute occasion aux princes d'Allemagne catholiques et protestants. Il les engageait à s'unir contre l'ennemi commun, l'empereur : l'union, disait-il, est le seul moyen de garantir leur liberté. Que le cardinal se soit peu soucié de la liberté germanique en elle-même, nous l'accordons volontiers, mais peu importe, toujours est-il qu'en disant aux princes allemands de s'unir, il se plaçait au point de vue de leur liberté (1).

Des intérêts différents convergeaient donc à unir la France et les princes allemands dans une résistance commune à la puissance ambitieuse qui menaçait de rompre à son profit l'équilibre européen. Cette nécessité de maintenir par une alliance appropriée

(1) Stieglitz, I, p. 36.

l'équilibre ainsi compromis s'affirme dès 1636 dans les pourparlers entre les représentants du prince de Transylvanie et les envoyés français :

« Cette Maison, dit le prince de Transylvanie, n'a cessé d'aspirer à la monarchie universelle. Ferdinand commence par s'assujettir l'Allemagne. La liberté germanique détruite, que deviendra l'indépendance des provinces unies, du Danemark, de la France et de l'Angleterre ? Il n'y a qu'un seul moyen de prévenir ce danger, c'est que tous ceux qui ont à craindre la prépondérance d'un seul unissent leurs forces et prennent parti pour les opprimés. Tant qu'ils combattront isolés, leur défaite est certaine ; il faut engager dans l'alliance le roi très chrétien, le duc de Savoie, la république de Venise et même les Turcs, puisqu'il s'agit du salut commun de tous les peuples (1). »

Le terme d'équilibre n'est pas ici formellement employé, mais l'idée y est ; toutefois, elle n'est pas présentée comme en théorie juridique, mais simplement comme un moyen politique imposé par des nécessités pratiques. Même sur ce terrain, le prince de Transylvanie relève l'idée sans laquelle la théorie de l'équilibre ne peut se concevoir, celle de la société entre Etats entre lesquels existe une certaine solidarité d'intérêts et de droits ; de sorte que l'atteinte portée à la liberté de l'un d'eux contient les germes d'une atteinte future à la liberté d'un autre. Contre la menace d'une monarchie universelle, il indique un moyen de bon sens et d'expérience, la coalition de tous les intérêts menacés contre celui que le sentiment de sa puissance peut rendre assez téméraire pour prétendre à la domination suprême. Au-dessus des ambitions particulières de chaque Etat, de ses intérêts contingents et de ses préférences, il place le salut commun des peuples. Suivant la voie indiquée par le roi très chrétien en face d'un péril analogue, il ne répugne même pas, dans ce but, à une alliance avec l'infidèle.

Mais sa suggestion n'est exposée qu'à un point de vue purement pratique, comme le seul moyen d'empêcher une prépondérance am-

(1) Laurent, *Etude sur l'histoire de l'humanité*, t. X. *Les nationalités*, 2^e éd. Paris, 1880, p. 220.

bitieuse sans que rien ne vienne lui donner l'apparence juridique dominant les relations entre Etats.

Sans doute, une idée supérieure semble inspirer l'alliance de tous contre la prédominance d'un seul, c'est qu'ils doivent prendre parti pour les opprimés. Par la suite, le souci de protéger les Etats faibles sera continuellement invoqué en faveur de l'équilibre. Mais ce désir très noble de se faire le champion des opprimés se manifeste uniquement parce que leurs défenseurs se trouvent également menacés. C'est le souci de leur propre intérêt qui les pousse à s'unir beaucoup plus qu'un désir supérieur de justice, de même que le souci de la liberté des princes allemands avait beaucoup moins de poids pour Richelieu que la menace de la prédominance autrichienne à l'égard de la France. Mais il se trouvait, dans un cas comme dans l'autre, que l'intérêt était d'accord avec la justice et la liberté, et cela peut faire illusion sur la nature de la combinaison en faveur de laquelle on se réclamait d'elles.

En somme, le procédé proposé par le prince de Transylvanie et préconisé par Richelieu ne différait point des alliances qu'à différentes époques de l'histoire les peuples avaient contractées pour lutter contre un danger commun. C'est donc comme un simple moyen politique que nous apparaît l'équilibre à la veille de la guerre de Trente Ans, et il ne semble pas que les événements ultérieurs aient contribué à lui donner un autre caractère et à le transformer en principe du droit des gens malgré les efforts des hommes d'Etat et les théories des juristes.

Eviter qu'un Etat n'acquiert en Europe une trop grande puissance, protéger les opprimés, voilà les deux buts que se proposèrent d'atteindre les adversaires de la domination autrichienne. Il semble que ces deux principes directeurs aient dû dominer les travaux des Conférences de Osnabruck et de Munster. On a depuis longtemps insisté sur l'importance du traité de Westphalie. Les Conférences qui le préparèrent furent, avec le Congrès de Vienne, l'assemblée la plus importante qui ait décidé des intérêts européens. Toutes les puissances à l'exception de l'Angleterre alors en pleine révolution, de la Russie et de la Turquie, y furent représentées et leurs représentants qui comptaient autant de juristes que de diplomates, au cours de ces

longues négociations qui durèrent sept ans, élaborèrent des principes à la fois d'ordre politique et juridique qui devaient être la base du nouveau droit public européen. Réalisait-il le double objectif que semblaient s'être proposé les parties en commençant la lutte : éviter qu'un Etat n'acquiert en Europe une trop grande puissance et protéger les opprimés ?

Pour rétablir l'équilibre, pour contrebalancer la puissance autrichienne, le meilleur moyen paraît être de remanier la carte de l'Europe.

La France et ses alliés réalisaient de grands avantages territoriaux.

Outre les trois évêchés, la France acquérait le Landgraviat de Haute et Basse-Alsace, le Sundgau (Altkirch), la préfecture des villes impériales et tous les droits en général que l'Autriche avait exercés sur la rive gauche du Rhin. La frontière française était portée jusqu'au Rhin et le cours moyen de ce fleuve était mis entre les mains de la France par l'Alsace d'une part, par Vieux-Brisach et Philipsbourg de l'autre. Les Espagnols perdirent ainsi tout espoir de relier jamais le Luxembourg à la Franche-Comté.

« Naguère, la Maison d'Autriche enserrait la France. Désormais la France la divisait. L'Espagne offrait des prises aux Pays-Bas et en Franche-Comté et n'était plus redoutable que par les alliances. En entravant comme on l'avait fait la branche allemande de l'Empire, on enlevait à l'Espagnol son plus ferme soutien. La ligne du Rhin barrait aux Autrichiens la route de France et celle des Pays-Bas. Le corps germanique voyait ses droits garantis par la France. »

« La France trouvait ainsi en Allemagne plus de clients que d'ennemis, et le principal obstacle à la grandeur de la France en Europe se transformait pour elle en « instrument de règne » (1).

La France n'était pas seule à bénéficier d'accroissements territoriaux. La Suède devenait la plus importante des puissances protestantes d'Allemagne.

L'empereur cédait à la Sérénissime Reine de Suède « un fief perpétuel et immédiat de l'empire, l'archevêché de Brême » et autres

(1) Himly, *Formation territoriale des Etats de l'Europe*, II, 353.

pouvoirs..... avec tous les droits qui avaient appartenu aux derniers archevêques de Brême sur le Chapitre et le diocèse de Hambourg. Cette disposition donnait à la Suède le moyen d'intervenir dans les affaires de l'empire, obstacle insurmontable à toute tentative d'unité future.

Deux Etats nouveaux et libres étaient créés, la République helvétique et celle des Provinces-Unies, l'une opposant un obstacle à l'expansion autrichienne, l'autre désunissant les domaines espagnols.

Les princes allemands acquéraient non seulement la souveraineté intérieure, mais aussi la souveraineté religieuse dans leurs Etats, et par là Espagnols et Suédois devaient perdre l'espoir de réaliser l'unité allemande au moyen de l'unité religieuse.

Cette réorganisation politique de l'Allemagne était pour la France une victoire aussi considérable que la conquête de l'Alsace. Elle s'accomplissait aux dépens de l'empereur (sinon de l'empire dont, par un artifice diplomatique les territoires acquis par la France continuaient à faire théoriquement partie). Les princes souverains sortaient de la lutte singulièrement accrus en droit et en fait. Ils avaient acquis le droit de conclure avec les puissances souveraines étrangères des alliances particulières et reçu des agrandissements territoriaux : le Brandebourg et la Suède au nord, la Bavière au sud. Le pouvoir de l'empereur était ruiné et sur ces ruines se formaient des Etats indépendants qui auraient désormais leur politique et leurs intérêts particuliers.

Ces différents remaniements territoriaux se trouvaient donc dominés par un double caractère : 1° la prépondérance attribuée à la France et en second lieu à la Suède ; 2° l'affaiblissement de l'Empire dans lequel la France, en garantissant le traité, et la Suède, par les acquisitions qu'elle réalisait, se réservaient le droit d'intervenir.

Les plénipotentiaires d'Osnabruck et de Munster avaient-ils réussi par là à réaliser l'équilibre européen ? Ils le disaient tout au moins.

« Cet équilibre et cette sainte justice étaient les premières bases des Etats, les premiers points sur lesquels, après de nombreuses luttes et beaucoup de sang répandu, ils s'étaient enfin accordés ;

aussi ils avaient entière confiance que la postérité ne laisserait pas périr leurs précieux travaux (1). »

Certes, la paix de Westphalie mit au premier rang le soin de maintenir la balance entre les deux groupes adverses qui se tenaient en équilibre à la fin de la guerre de 30 ans : France, Suède, Etats protestants d'Allemagne d'une part, Autriche, Espagne, Bavière de l'autre. Aucun des adversaires n'est réduit à merci, donc aucun n'est en état de subir ni d'imposer une domination exclusive. Mais celui dont une longue tradition d'autorité universelle avait soutenu les prétentions à la prééminence est contraint d'abdiquer, en fait et en droit, toute volonté d'omnipotence. L'empereur n'est pas supprimé, mais la puissance impériale, réduite en droit, est presque annihilée en fait.

Toutefois, si l'Europe cessait d'avoir à redouter la menace impériale, l'équilibre était loin d'être réalisé puisque la prédominance d'une autre nation, la France, se trouvait consommée, nouvelle menace de danger pour l'Europe.

Presqu'au lendemain des traités de Westphalie, la France, qui a dicté les conditions de l'équilibre, tend à user de ses ressources croissantes pour étendre son territoire et sa puissance. Elle a combattu l'union de l'Espagne et de l'Autriche sous une seule couronne. Elle aspire à unir sous une seule domination le sol français et les domaines espagnols.

Un quart de siècle ne sera pas écoulé depuis la paix de Westphalie quand une coalition se formera contre Louis XIV en vue de rétablir l'équilibre mis en péril par son ambition.

Du reste, les remaniements territoriaux destinés à assurer l'équilibre n'étaient pas tous opérés au détriment des puissances dont la force était un sujet d'inquiétude pour des Etats plus faibles qui offraient une proie plus facile à partager. Pour faire contrepoids à la Maison d'Autriche, il avait fallu augmenter la puissance de la Suède. Une égalisation de forces aurait pu contribuer à désunir l'Autriche.

Mais les deux parties préférèrent un autre procédé consistant à

(1) Ganesco, *Diplomatie et nationalités*, p. 16, cité par Donnadieu, p. 55, Stn. 2.

exproprier des petites souverainetés sans défense et qui gênaient tout le monde. Le traité d'Osnabruck est rempli de compensations données à des souverains en échange d'abandon et de sécularisation.

De là, d'après Wheaton, le développement ultérieur de la puissance prussienne qui, fille de la Réforme, fut naturellement placée à la tête du parti protestant.

Il semble que dès le début, en voulant créer l'équilibre, on ait commencé à pratiquer le démembrement. A Munster et à Osnabruck, on jouait « avec les évêchés et les abbayes comme des enfants avec la noix et les osselets » (1).

Les sécularisations et les médiatisations réduirent d'environ 900 à 350 les souverainetés allemandes. C'est le prix auquel les Etats agrandis mettaient l'établissement de l'équilibre tant en Allemagne qu'en Europe.

Partager pour équilibrer, telle était la condition du début du système. Le précédent devait faire fortune et aider au développement du principe nouveau. Ainsi compris, l'équilibre ne bornait point l'horizon des souverains ambitieux, ne garantissait les faibles que dans la mesure où leur existence était nécessaire pour contrebalancer les visées contradictoires des puissances.

Sans donc nier l'importance très grande de ces traités qui ont renouvelé l'Europe, on ne peut pas dire qu'au point de vue de l'équilibre et du droit des gens, ils aient atteint le but qu'ils se proposaient, but résultant de la conscience commune prise par les nations européennes d'un danger qui les menaçait, contre lequel elles s'unirent et contre lequel elles crurent se protéger en établissant un système de forces se contrebalançant. Ils ont constaté la nécessité de l'équilibre, mais ils n'ont pas su le réaliser d'une façon réelle. Ils ne le pouvaient pas, parce que les procédés par lesquels ils le réalisaient n'étaient pas l'application de principes juridiques ou de considérations d'équité, mais celle des convenances particulières des grandes puissances qui réglaient la paix en Europe.

(1) Adami episcopi hierapolitani, *Relatio Historica de pacificationi*, Osnabrugo Monasteriensi, t. XXIV, § 1^{er}, p. 454, et Laurent, t. X, p. 280.

Ils ont donc méconnu au profit de celles-ci les droits et les intérêts légitimes des petits Etats.

Pour affaiblir la puissance autrichienne, ils ont amené la prédominance française, préparant ainsi de nouvelles menaces pour la tranquillité de l'Europe. Pour équilibrer momentanément les forces des grandes puissances, ils ont sacrifié les droits de certains Etats qui se trouvèrent comme par hasard les plus faibles, les opprimés que l'on se proposait de défendre. L'indépendance des Provinces-Unies et de la Confédération helvétique constituent les seules conquêtes que doivent les faibles communautés au nouveau système adopté pour les convenances des grands.

Pour garantir le maintien de cet équilibre en empêchant que les Etats sacrifiés ne cherchent un jour à faire reconnaître leur droits, ils ont consacré au profit des grandes puissances le droit d'intervention dans l'empire si elles estimaient que l'équilibre établi à leur profit se trouvait menacé.

Le système établi par les traités était plein de menaces et il n'en pouvait être autrement, puisqu'il reposait sur une conception erronée, ne voyant contre les abus de la force d'autre remède que les combinaisons destinées à prévenir la prédominance d'aucune force. En faisant de la politique d'équilibre une nécessité, la paix de Westphalie a poussé à « confondre un expédient avec une sauvegarde, une maxime de prudence avec un principe de droit... ».

La première application du système révèle « l'impuissance à assurer les droits de chacun aussi bien qu'à garantir la paix et la stabilité entre les Etats ». La soif de l'équilibre s'accommode fort bien avec les appétits de territoires, la première ne peut même guère être apaisée sans que les seconds soient satisfaits. Bien entendu, les plus puissants sont seuls admis à prendre part au festin, dont les moins grands et les petits forment les morceaux.

Si cependant la paix de Westphalie est appelée dans les manuels la pierre angulaire de l'équilibre européen, c'est seulement un des nombreux exemples comme quoi dans l'histoire des peuples certains principes qui n'ont qu'un caractère relatif sont considérés comme ayant un caractère absolu (1).

(1) Hurer, cité par Stieglitz, 38.

SECTION II

LE TRAITÉ D'UTRECHT

Les remaniements territoriaux opérés en 1648 avaient amené la prédominance française en Europe. Comme il est naturel que qui-conque possède la puissance soit porté à en abuser, la royauté française ne tarda pas, par son ambition, à inspirer des craintes aux autres puissances, et elles atteignirent leur plus haut point lorsqu'on put croire que la couronne de France et d'Espagne allaient se trouver réunies sur la tête d'un même souverain. C'eût été en Europe une dangereuse rupture d'équilibre que ne pouvait admettre l'Angleterre. C'eût été pour elle non seulement un amoindrissement de puissance territoriale, mais aussi économique. Nous voyons apparaître, dans les préoccupations qui inspirent la recherche de l'équilibre, un élément nouveau. A côté de la puissance politique, militaire, territoriale des Etats, la considération de leur force économique va jouer un grand rôle. Nous sommes à une époque où les doctrines mercantilistes ont mis en relief l'importance du commerce international et des moyens propres à le développer. Or, à cet égard, qu'elle n'eût pas été la supériorité en Europe d'un Etat dont les rivages se seraient développés de la mer du Nord à l'Adriatique et qui, à l'étendue de son territoire continental aurait adjoint les immenses colonies espagnoles. Quel essor n'aurait pas pris le commerce français déjà si développé « lorsque les ports espagnols lui seraient ouverts sur l'Océan et dans la Méditerranée ! quelle ligne de côtes de Dunkerque à Cadix ! de Gibraltar à Toulon ! En outre, l'héritage de Charles II comprenait un empire colonial autrement considérable que celui des Hollandais aux Indes, des Anglais en Amérique ; la France allait, elle aussi, l'assurer au moment où l'activité de ses colons, encouragés par Colbert, étendait le Canada jusqu'au Mississipi et jetait à Pondichéry les fondements d'une grande puissance dans l'Hindoustan. Si elle joignait l'Amérique du

sud à l'Amérique du nord, les Mollusques, les Philippines à ses possessions de l'Océan indien, quel empire et quelles richesses » (1).

Des nations concurrentes comme la Hollande ou l'Angleterre ne pouvaient évidemment voir sans craintes une telle extension de la puissance française et, pour l'Angleterre tout au moins, la guerre de succession d'Espagne n'eut pas d'autres motifs. Ainsi que le déclarait la reine Anne au Parlement, « le principal motif pour lequel a commencé cette guerre a été l'appréhension que l'Espagne et les Indes occidentales ne fussent unies à la France, et le but que je me suis proposé depuis le commencement de ce traité a été de prévenir effectivement cette union ».

Le traité d'Utrecht se proposait de rétablir l'équilibre rompu par la prétention de la France sur l'Espagne et comme en 1648, c'est surtout par la combinaison de remaniements territoriaux que l'on espérait atteindre ce but, en le combinant avec différents avantages d'ordre économique au profit de l'Angleterre.

Aussi, bien qu'elles n'eussent en réalité aucun droit à faire valoir dans le règlement de la succession d'Espagne, prétendirent-elles au nom de leurs intérêts menacés examiner les titres des héritiers et régler leurs parts à leur convenance. La guerre qu'elles firent aux Bourbons de 1701-1713, la paix qu'elles imposèrent ensuite aux Habsbourg n'eurent pas d'autre objet, et ce furent en fin de comptes leurs prétentions qui l'emportèrent à Utrecht.

Pour se rendre compte de l'importance des modifications territoriales, il faut envisager la situation des vaincus et des vainqueurs. Les vaincus étaient Louis XIV et son petit-fils. Mais Louis XIV l'était moins qu'on aurait pu le croire, qu'il l'avait cru lui-même alors que deux ans auparavant il offrait d'abandonner une partie des conquêtes de son règne et qu'à Utrecht la France ne perd aucune de ces conquêtes. Toutefois elle cède à l'Angleterre les vastes territoires de la baie et du détroit d'Hudson, l'Acadie et l'île de Terre-Neuve sur laquelle elle gardait un droit de pêche qui devait plus tard soulever en droit international des difficultés. Mais, en outre, des conditions très lourdes étaient imposées non seulement à l'orgueil de

(1) Bourgeois, I, p. 244.

Louis XIV, mais même au principe de liberté et de souveraineté des Etats sur leur territoire. La France, en effet, consentait à démolir les fortifications de Dunkerque.

En Amérique, la cession des bouches du Saint-Laurent était une menace constante pour la France nouvelle, le Canada était désormais bloqué par les forces anglaises.

Enfin la France devait faire au commerce hollandais et au commerce anglais des concessions importantes ; le traité qui les contenait était la ruine de l'œuvre économique de Colbert. La prépondérance maritime et commerciale de l'Angleterre se trouvait assurée non seulement aux dépens de sa rivale, mais de toutes les autres Nations. Le but de cette « guerre d'affaires surtout faite dans l'intérêt des marchands anglais », était atteint, ainsi que le principal point de vue de la Cour anglaise dans ces négociations « d'empêcher que l'on porte la moindre atteinte à ce commerce (qui est l'âme de la nation anglaise), mais même de l'étendre et de l'augmenter de plus en plus ».

A première vue, on pouvait voir dans ce traité « un retour miraculeux de la fortune ». La France ne paraissait point diminuée, mais en réalité le maintien de son intégrité territoriale avait été chèrement acheté. L'extinction du commerce, la remise des colonies, les prétentions victorieuses de l'Angleterre à dominer sur toutes les mers et dans tous les pays nouveaux était le prix de l'établissement d'un prince français en Espagne.

L'autre vaincu était Philippe V. Il garde l'Espagne et les Indes, mais, outre qu'il renonce à tous droits sur la couronne de France, il abandonne toutes les possessions européennes de la Péninsule, Gibraltar et Minorque.

Parmi les vainqueurs, l'Autriche semble au premier rang par l'importance des acquisitions territoriales qu'elle réalise en Italie comme au nord. Mais sa puissance est plus apparente que réelle, car les Pays-Bas, Milan et Naples seront pour elle, comme elles l'avaient été pour l'Espagne, une cause de dispersion de forces, d'embarras, de conflits et de déceptions.

La Hollande est parmi les vainqueurs celle qui retire le moins de profit du remaniement général de l'Europe. Le traité ne lui donne

que certains avantages commerciaux analogues à ceux de l'Angleterre et son ancienne barrière quelque peu augmentée. Mais étant épuisée, son grand rôle politique est fini, elle est subordonnée à l'Angleterre.

C'est l'Angleterre la grande triomphatrice, bien qu'en réalité ses acquisitions territoriales sont médiocres. Elle n'a élevé aucune prétention sur le continent, en traçant à grands traits les préliminaires de Londres avec la future distribution des territoires en litige. Et cependant c'est elle qui règle la succession d'Espagne aux dépens des Bourbons et des Habsbourg. Mais elle s'est réservé l'empire des mers, elle en prend possession par ses acquisitions en Méditerranée, Gibraltar et Port-Mahon, par son établissement en Amérique du Nord et les principes qu'elle fait garantir à son commerce.

Quant à l'Allemagne et à l'Italie, bien que le traité d'Utrecht ne paraisse pas avoir apporté de grandes modifications à leur situation générale, deux faits importants sont à relever : en Allemagne, le successeur de Frédéric, électeur de Brandebourg et roi de Prusse, Frédéric-Guillaume I^{er}, obtient reconnaissance de sa nouvelle royauté par l'Europe. En Italie, le duc de Savoie, Victor-Amédée II reçoit avec quelques agrandissements territoriaux le titre de roi. Ces deux royautés grandiront parallèlement au xviii^e siècle, animées de la même ambition, prêtes l'une et l'autre à profiter de toute occasion d'accroissement. Au xix^e siècle, elles feront l'une et l'autre leur grande politique et feront presque en même temps l'unité de l'Allemagne et celle de l'Italie.

Tous ces remaniements territoriaux avaient commencé en 1648 et avaient pour but d'assurer solidement l'équilibre européen.

Mais tandis qu'avec les traités de Westphalie on avait réalisé l'équilibre, en quelque sorte d'une façon empirique, cette fois on affichait hautement la volonté de réaliser sur le domaine pratique et dans les relations nouvelles des Etats cet équilibre qui était devenu comme un axiome de la politique internationale que les hommes d'Etat invoquaient sans cesse, dont les penseurs démontraient les raisons et construisaient la théorie. Le mot équilibre ou balance revient à tous moments dans les conférences préparatoires et dans les actes de ces négociations.

Dans la note communiquée aux ambassadeurs de Hollande et d'Angleterre, immédiatement après l'acceptation du testament de Charles II, Louis XIV, après avoir marqué que sous Philippe V les monarchies de France et d'Espagne demeuraient séparées, ajoute : « La balance égale désirée de toute l'Europe subsiste mieux que si la France s'agrandissait par l'acquisition des frontières de l'Espagne, par celles de la Lorraine et par celles enfin du royaume de Naples et Sicile (1). »

Ce qui n'avait été à Munster et Osnabruck qu'une combinaison politique est formulé en 1713 comme le fondement de la paix entre les Nations. La renonciation de Philippe V à sa prétention à la Couronne de France comme celle des ducs de Berry et d'Orléans à la couronne de France ne sont que des variations sur le même thème. Elle est faite avec l'espoir que « l'équilibre ne varierait jamais et que par là toutes les puissances seraient contrebalancées d'une manière amiable, étant lassées des travaux et de l'incertitude des combats et aucune partie ne possédant le pouvoir d'altérer l'équilibre établi par un traité moyennant aucun contrat, renonciation ou rétroaction » (2).

La division des souverainetés française et espagnole était la condition essentielle de l'équilibre à établir, et les termes des renonciations expriment que celles-ci n'ont d'autres raisons. « L'un des principaux fondements des traités (à faire) entre la couronne de France et celle d'Espagne, d'une part, et celle de l'Angleterre, de l'autre, pour parvenir à la paix générale, dit Philippe V, était d'assurer pour toujours le bien universel et le repos de l'Europe et d'établir un équilibre entre les puissances, en sorte qu'il ne puisse pas arriver que plusieurs étant réunies en une seule, la balance de l'égalité qu'on veut assurer penche à l'avantage de l'une de ces puissances aux risques et dommages des autres. » Il a été convenu que pour éviter : « en quelque temps que ce soit l'union de cette monarchie à celle de la France », les renonciations réciproques

(1) Ch. Giraud, p. 35.

(2) Texte de renonciation du roi d'Espagne donné à Madrid le 5 novembre 1872. Traité Utrecht, France-Angleterre, art. 6 ; France-Provinces-Unies, art. 31 ; Espagne-Angleterre, art. 2 ; Espagne-Provinces-Unies, art. 37 ; Espagne-Savoie, art. 3, etc.

nécessaires seraient faites ; que, de plus, des mesures seraient prises « suivant la maxime fondamentale et perpétuelle de l'équilibre des puissances de l'Europe afin que l'on évite en tous cas imaginables l'union de la monarchie d'Espagne avec celle de la France et que l'on prévienne l'inconvénient qui arriverait si au défaut de ma descendance le cas advenait que la monarchie d'Espagne pût retomber à la Maison d'Autriche, dont les Etats et leurs dépendances même sans l'union de l'empire la rendrait formidable » : motif qui a donné lieu avec raison, en d'autres temps, à la séparation des Etats héréditaires de la Maison d'Autriche du corps de la monarchie espagnole » (1).

La renonciation des ducs d'Orléans et de Berry exprimait la même idée :

« On a posé pour le fondement de la paix, dit le duc d'Orléans, qu'il fallait établir une espèce d'égalité dans l'équilibre entre les princes qui étaient en dispute » d'où les renonciations à condition que la Maison d'Autriche ni aucun de ses descendants ne pourront succéder à la couronne d'Espagne, parce que cette maison sans l'union de l'empire serait formidable, si elle ajoutait une puissance nouvelle à ses anciens domaines, et par conséquent cet équilibre qu'on veut établir pour le bien de tous les princes et les Etats de l'Europe cesserait. Or, il est certain que sans cet équilibre les Etats souffrent du poids de leur propre grandeur ou que l'envie engage leurs voisins à faire des alliances pour les attaquer et pour les réduire, « au point que ces grandes puissances inspirent moins de craintes et ne puissent aspirer à la monarchie universelle » (2).

« On est convenu, dit le duc de Berry, dans les Congrès et traités de paix qui se négocient avec la Grande-Bretagne, d'établir un équilibre et des limites politiques entre les royaumes dont les intérêts ont été et se trouvent encore le sujet d'une sanglante dispute, et de tenir pour maxime fondamentale de la conservation de cette paix que l'on doit pourvoir à ce que les forces de ces royaumes ne soient pas à craindre et ne puissent causer aucune jalousie ; ce que l'on a vu ne pouvoir établir plus solidement qu'en les empêchant de s'éten-

(1) Ch. Giraud, *Le traité d'Utrecht*, p. 121.

(2) Giraud, p. 126-127.

dre et en gardant une certaine proportion, afin que les plus faibles étant unis puissent se défendre contre des plus puissants et se soutenir respectivement contre leurs égaux. »

L'article 2 des traités signés à Utrecht le 2-13 juillet 1713 entre l'Espagne et l'Angleterre vise et renouvelle la renonciation de Philippe V ; il stipule que « les couronnes de France et d'Espagne ne pourront être réunies afin d'effacer les inquiétudes et les soupçons dont les esprits ont été agités et rétablir la paix et la tranquillité de la chrétienté par un juste équilibre de puissances, qui est le meilleur et le plus solide fondement d'une amitié mutuelle... »

Quelle que solennelle que soit l'insistance avec laquelle les auteurs de ce traité affirment l'importance de l'équilibre et leur souci de l'assurer d'une manière stable, on peut douter qu'ils y aient réussi et on peut affirmer qu'ils ont manqué le but.

Nous avons vu les acquisitions territoriales réalisées par les vainqueurs, les pertes éprouvées par les vaincus. Or, pour les premiers, ces acquisitions ne sont pas toujours une source de puissance et la diminution des seconds n'est pas de nature à tranquilliser l'Europe, puisqu'à leur prédominance se substitue celle d'un autre Etat.

La France était territorialement à peu près la même, elle gagnait même au traité de n'avoir plus de Maison d'Autriche qu'en Allemagne, du côté de l'Espagne elle n'avait plus rien à craindre. Mais en 1715, elle a perdu la prépondérance en Europe ; elle voit naître plusieurs puissances nouvelles appelées à devenir ses ennemies. L'Espagne perd son rôle en Europe ; la Hollande et la Suède ne pèsent plus beaucoup dans les destinées du monde. L'Autriche, tout en s'accroissant, se disperse et « présente à ses adversaires surtout des points d'agressions » (1). Mais l'Angleterre, sans faire d'acquisitions territoriales, tire du traité une situation prépondérante non seulement en Europe, mais dans le monde. Les traités de Bade et de Rastadt ont modifié les rapports des puissances et déplacé l'axe de la politique européenne au profit de l'Angleterre. Ils établissent un système d'équilibre qui, désarmant la France et l'Autriche jusque-là rivales, fait de l'Allemagne, de l'Italie et des

(1) Real de Gurban, *Science du gouvernement*, VI, 485.

Pays-Bas où elles s'étaient autrefois heurtées, des territoires neutres qui les séparent. Mais si l'Europe se trouvait ainsi délivrée et la France elle-même garantie à la fois de l'ambition des Habsbourg et des Bourbons, elles se trouvaient menacées sur mer et la France particulièrement d'une autre domination, celle de l'Angleterre, dont la prospérité tire son principe des avantages commerciaux admis à son profit.

Par les traités d'Utrecht, l'Angleterre obtenait ce qu'elle avait voulu interdire à la France, la domination de la Méditerranée et de la Manche, la perspective d'un empire colonial de l'Amérique du Nord et le commerce exclusif de l'Amérique du Sud.

Ainsi apparaît dans les chances de rupture d'équilibre un nouvel élément qui montre l'insuffisance des remaniements territoriaux pour en assurer la stabilité. L'étendue territoriale n'est qu'un élément de la force des Etats ; ceux-ci peuvent, d'un autre point de vue, s'assurer une situation prédominante par rapport à leurs rivaux, par des combinaisons qui soumettent ceux-ci à leur suprématie commerciale et maritime. Le jour où elle deviendra pour eux une restriction trop difficile à supporter pour leur libre développement, ils chercheront à s'affranchir et la nécessité d'une nouvelle combinaison d'équilibre s'imposera, rompant une fois de plus le caractère instable et toujours précaire de ce principe sur lequel on voudrait fonder la paix entre les nations.

Mais le traité d'Utrecht constituait à d'autres points de vue un succès purement anglais, puisqu'il modifiait complètement le droit public européen. Par l'intervention de l'Angleterre, trois questions successorales se trouvaient réglées sans tenir compte des droits héréditaires des souverains. Non seulement Louis XV se trouvait amené à reconnaître que la clause de renonciation constituait « le fondement essentiel et nécessaire des traités », mais il consentait à sacrifier les droits des Stuarts héritiers naturels au profit de la reine Anne et de la Maison de Hanovre, et encore à reconnaître à Frédéric-Guillaume I^{er} la succession de Neuchâtel, qu'il avait acquise en 1707 au détriment de l'héritier légitime, le prince de Conti, de la volonté des Neuchâtellois, faisant pencher dans le droit public européen le principe de son droit national. L'Angleterre faisait

admettre que les successions monarchiques et princières seraient réglées par la volonté et sur les intérêts des peuples. Certes, ce pouvait être au point de vue constitutionnel un progrès, mais il se réalisait par le moyen de traités internationaux auxquels on reconnaissait désormais le pouvoir de limiter le droit dynastique. C'était reconnaître au profit de certains Etats un droit d'intervention dans les affaires intérieures et constitutionnelles des autres. C'était en quelque sorte jeter les bases du concert européen, et qui pouvait dire qu'il exercerait toujours son pouvoir en faveur des droits et des intérêts des peuples ? L'abbé de Mably avait aperçu ce qu'il y avait à cet égard d'exceptionnel dans le traité d'Utrecht.

« Avant qu'il ne fût question, sur la fin du dernier siècle, de prendre des arrangements au sujet de la succession de Charles II, les princes ne s'étaient point encore avisés de régler les intérêts de leurs voisins sans les appeler, sans les consulter, sans discuter leurs droits (cfr. Congrès d'Aix-la-Chapelle, 1818), ni de se porter pour juges quand ils ne pouvaient être que simples médiateurs. Je sais que cette politique est commode, qu'elle est utile dans de certaines circonstances parce qu'elle tranche des difficultés qu'il serait trop long de débrouiller, mais elle sera toujours très pernicieuse. Elle affaiblit l'origine de la raison et de la bonne foi qui n'est déjà que trop faible, elle donne tout à la force et à la convenance, et rendant les droits équivoques plus douteux, elle multiplie les prétentions et par conséquent les causes de brouilleries entre les puissances (1). »

Ainsi, quoique le traité d'Utrecht soit « une application pratique du système d'équilibre et du principe d'intervention », il n'avait pas plus que le traité de Westphalie réussi à établir l'équilibre. L'un et l'autre avaient, pour abaisser une puissance, affermi la prépondérance d'une autre ; celui d'Utrecht était pour la France ce que ceux de Westphalie avaient été pour l'Autriche. Mais à ces deux puissances successivement abaissées se substituait la prépondérance économique de l'Angleterre qui devait dominer toutes les autres.

(1) De Mably, *op. cit.*, II, 44.

SECTION III

LES PARTAGES DE LA POLOGNE

La politique de l'équilibre par des remaniements territoriaux, inaugurée en 1648, poursuivie aux traités d'Utrecht, devait recevoir une application remarquable lors des partages successifs de la Pologne. Ils nous remettent en face de procédés diplomatiques qui font la honte du XVIII^e siècle et dont les conséquences pèsent encore sur l'histoire contemporaine et sur les événements actuels. De toutes les applications de l'équilibre, il n'en est peut-être pas qui montrent mieux comment ce principe peut être mis uniquement au service des ambitions les moins respectables et comment il n'est souvent qu'un moyen employé par les plus habiles pour se tirer d'embarras au détriment des plus faibles.

Il n'est point étonnant, du reste, que ce principe ait été de mode et ait reçu de pareilles applications à une époque où toute la politique était dominée par la raison d'Etat au nom de laquelle on justifiait toutes les violations du droit des gens et de la morale.

Vers le milieu du XVII^e siècle, certains Etats se trouvèrent pris d'une soif ambitieuse d'agrandissements territoriaux, et comme « les terrains vagues n'existent pas en Europe », comme ils ne pouvaient songer à les réaliser sur d'autres continents, ils furent naturellement portés à les réaliser au détriment de la faiblesse de leurs voisins, sans se soucier de la légalité de leurs actes, car ils suivaient une formule du temps : « Il ne faut pas avoir la conscience étroite quand on gouverne le monde. »

Jusqu'ici, nous avons vu l'équilibre coalisant contre l'ambition d'un Etat les autres puissances menacées ; puis un traité essayant de répartir les territoires entre les vainqueurs de manière à contrebalancer leurs forces. La recherche de l'équilibre -- vaine, du reste -- peut du moins se colorer du souci qu'ont les Etats les moins forts de ne pas se laisser dominer par l'accroissement exagéré d'une autre

puissance. Le désir d'assurer leur sécurité et de préserver leur indépendance peut apparaître comme la raison de la coalition et l'inspiration des plans d'équilibre élaborés au moment de la paix. Les coalisés ne sont pas des provocateurs, et c'est le sentiment d'un danger commun qui les a réunis comme la volonté d'en empêcher le renouvellement les a conduits à remanier les territoires des Etats de manière à en contrebalancer les forces.

L'événement qu'il faut maintenant invoquer est de toute autre nature.

Trois Etats s'entendent pour arrondir leurs territoires en partageant un Etat impuissant qui ne pouvait leur inspirer aucune crainte. Chacun des trois co-partageants aurait volontiers pris le morceau pour lui seul ; mais comme il aurait de ce chef acquis une trop grande puissance, le principe de l'équilibre offrit à ses complices le prétexte de réclamer leur part.

Les partages de la Pologne ont eu une double cause : les ambitions de la Russie et de la Prusse, l'état anarchique où se débattait le malheureux royaume.

Les révolutions, les guerres civiles qui régnaient en Pologne presque à l'état endémique pouvaient inquiéter l'impératrice Catherine. En tous cas, elles lui offraient un prétexte d'inquiétudes et d'interventions pour assurer la sécurité de la Russie. Celle-ci aurait pu purement et simplement s'incorporer la Pologne, mais au nom de l'équilibre, la Prusse et l'Autriche ne pouvaient laisser opérer cette spoliation sans en réclamer leur part. L'idée d'un partage de la Pologne entre les trois puissances était déjà ancienne ; de Flassan rapporte le fait dont on peut se rendre compte dans la correspondance de M. de Pomponne en Suède. Mais ce ne fut qu'en 1763, à la veille de l'élection de Poniatowski, favori de Catherine, qu'on parla à nouveau du partage de la Pologne. En 1764, un traité d'alliance était intervenu entre la Prusse et la Russie (de Martens). Par une clause générale, les contractants s'engageaient pour eux et leurs héritiers à se conduire en sincères alliés. A côté de ce traité ostensible qui se bornait à proclamer l'alliance, il y avait — comme cela était alors fréquent — des articles secrets qui constituent une violation des plus éhontée des principes du droit des gens ; ils visaient la

Suède et la Pologne. Pour la Suède, les deux signataires s'entendaient pour l'affaiblir à leurs avantages, mais leurs vues de ce côté ne purent se réaliser. En ce qui concerne la Pologne, ils s'engageaient à ne pas lui permettre de renoncer à son droit de libre élection et à employer tous les moyens nécessaires et au besoin le recours à la force des armées pour garder la république du renversement de la constitution. C'était dire que la Pologne étant en état d'anarchie à cause de sa constitution, il fallait maintenir cet état d'anarchie qui pouvait toujours offrir le prétexte d'une intervention. Un autre article indiquait le candidat éventuel des deux alliés au trône de Pologne : c'était l'un des amants de Catherine, Stanislas Poniatowski.

Nous n'avons pas à indiquer la place que les affaires de Pologne tiennent dans la politique européenne en général, mais il faut cependant signaler qu'elles se rattachent strictement aux affaires de Turquie. Celle-ci, en effet, avait avec la Russie un traité qui spécifiait l'intégrité de la Pologne. Elle s'émut en apprenant le traité passé entre la Prusse et la Russie. Elle était, du reste, incitée à intervenir par le gouvernement français. Mais l'intervention se produisit prématurément en octobre 1768 ; le moment était mal choisi pour entrer en campagne, et la Russie eut jusqu'au printemps tout le temps de se préparer. Les révoltes parmi les populations chrétiennes soumises à la Turquie, la destruction de la flotte turque par la flotte russe venue de la Baltique jusque dans l'Archipel, mirent au point de vue militaire les Turcs dans une mauvaise position. Ils furent sauvés par la Pologne.

Frédéric II désirait concilier ses propres intérêts avec ceux de l'Autriche et ceux de la Russie. Depuis longtemps, il convoitait certains territoires polonais qui s'enclavaient dans ses Etats ; son idée était de négocier avec la Russie pour lui permettre de ne pas pousser trop loin son succès contre les Turcs, afin de ne pas inquiéter l'Autriche. Frédéric II, en effet, eût été fort gêné si des difficultés avait surgi entre les deux monarchies, car il avait avec l'Autriche un traité d'alliance qui l'aurait entraîné à prendre part à la lutte. Il faisait donc à la Russie l'offre tentatrice de réaliser dans la Pologne toute proche les acquisitions qu'elle cherchait à réaliser à grands frais dans des contrées éloignées contre les Turcs.

Malheureusement la Pologne se prêtait facilement à un partage ; la nécessité de l'unanimité pour l'élection des souverains, le *liberum veto* étaient des causes de faiblesse. Les Polonais eux-mêmes appelaient l'étranger à leur secours dans leurs guerres intestines. Enfin la présence dans les provinces polonaises de protestants et d'orthodoxes auxquels la majorité catholique ne faisait pas toujours une situation équitable était un prétexte tout trouvé d'intervention de la part des puissances protestantes ou orthodoxes.

En janvier 1772 intervenait entre la Russie et la Prusse (1) un accord relatif à cet état de choses. Après avoir insisté sur l'état d'anarchie dans lequel se débattait la Pologne, sur les dangers que cet Etat faisait courir aux nations voisines et à la paix de l'Europe, il prévoyait la répartition des territoires polonais et la façon dont elle s'opérerait.

L'équilibre encore fut invoqué ici. Comme l'ambassadeur de France faisait remarquer à la Cour de Vienne que celle-ci avait intérêt à maintenir l'indépendance de la Pologne et à contenir l'ambition de la Russie, le ministre d'Autriche, Kaunitz, répondait, à la veille de 1772, que « l'Impératrice-reine ne souffrirait pas que l'équilibre fût rompu par un démembrement qui donnerait trop de prépondérance à des Cours voisines ». On pouvait, en effet, entendre l'équilibre de deux façons : en ne permettant pas qu'il fût rompu par la disparition de la Pologne ou bien, et c'est ainsi que l'entendaient les trois complices, en le maintenant par un accroissement égal de territoires au profit de chacun d'eux.

Le 19 février 1772, Marie-Thérèse apposa sa signature au bas du projet de déclaration suivant contresigné par l'empereur :

« Sa Majesté l'Impératrice de toutes les Russies et Sa Majesté le Roi de Prusse ayant des droits ou prétentions sur quelques Palatinats et districts de la Pologne, ainsi que nous avons de notre côté, pour obvier à tout ce qui pourrait naître de difficultés à cet égard et altérer l'amitié et la bonne harmonie qui subsistent heureusement entre nous, nous nous promettons foi et parole de souverain par le présent acte, signé de notre main : quelles que puissent être l'étendue ou les

(1) De Martens, *Recueil des Traités*.

bornes de nos prétentions respectives, les acquisitions qui pourront en résulter devront être parfaitement égales, que la portion de l'un ne pourra pas excéder la portion de l'autre et que bien loin de mettre des obstacles aux mesures que chacun de nous croirait devoir prendre pour réaliser ses prétentions, nous nous entr'aiderons au besoin, nous promettant en même temps le plus parfait secret sur le présent engagement réciproque. »

« C'était, remarquait Favier, maintenir l'équilibre aux dépens de qui il appartiendra. » Dans le premier partage, chaque puissance s'attribua ce qui lui était le plus nécessaire. La Prusse, poursuivant sa traditionnelle politique, prenait les bouches de la Vistule et les bords de cette rivière jusqu'au Thorn exclusivement afin de faire disparaître le territoire polonais interposé entre la vieille Prusse et la Poméranie ; l'Autriche s'était emparée de la Galicie formant le pied des Carpathes ; la Russie, de l'espace tant disputé au moyen âge entre les Moscovites et les Polonais, c'est-à-dire l'ouverture placée entre Smolensk et Witebsk, entre les sources de la Dwina et celles du Dniéper, et un territoire au delà de Jacobstadt à Ragaczew, c'est-à-dire la partie orientale de la Lithuanie.

Il est difficile d'imaginer quelque chose de plus inique que ce partage réglé uniquement pour la convenance des spoliateurs. C'est un des exemples les plus frappants des conséquences auxquelles peut conduire la théorie de l'équilibre. Autrefois, c'était au nom de l'équilibre que la France avait lutté contre la Maison d'Autriche ; quand la France est devenue toute puissante, c'est au nom de l'équilibre que les coalitions s'étaient formées contre elle. Si l'on invoque l'équilibre entre les co-partageants, du moment qu'un Etat dépouille la Pologne, cet Etat s'enrichit, et pour rétablir l'équilibre, les autres Etats prennent aussi un autre morceau de ce même pays. C'est l'équilibre dans la spoliation. Le comte de Nercy, ambassadeur d'Autriche, l'avouait avec un cynisme où se mêlait le regret d'un profit insuffisant :

« La Cour d'Autriche reconnaissait l'injustice (du partage) et pour la diminuer elle avait cru devoir y participer, imaginant que c'était l'unique moyen d'y mettre des bornes, et observant au surplus que la portion qui en reviendrait à ses maîtres était si dispro-

portionnée avec les acquisitions des deux autres puissances, qu'ils ne pourraient voir qu'avec douleur un événement qui faisait pencher la balance à leur désavantage de la manière la plus sensible... »

Le second partage de la Pologne montre également le rapport qui unit les affaires de Pologne et de Turquie. Le premier partage de 1772 a permis à la Russie d'obtenir le règlement des affaires de Turquie par le traité de 1774. Vingt ans après, les choses se passent à l'inverse ; c'est le règlement des affaires d'Orient amené par la paix de Iassy en 1792 qui va laisser à la Russie les mains libres pour les affaires de Pologne.

Après le premier partage, les Polonais formaient encore une nation d'un million d'hommes environ ; ils firent alors des efforts pour se reformer et se fortifier ; un parti essaya de modifier la Constitution anarchique que les Etats voisins avaient cyniquement garantie. A ce moment-là, les Polonais s'étaient rapprochés de la Prusse et avaient même conclu en 1790 un traité d'alliance avec ce pays. Par ce traité, le roi de Prusse promettait un appui aux Polonais. Le 3 mai 1791, une nouvelle constitution polonaise avait été votée non à l'unanimité, mais à la majorité. La minorité fit dissidence et forma une confédération dite de Targowitza. Les confédérés se rendirent près de l'impératrice qui venait précédemment de terminer les affaires d'Orient et Catherine promulgua presque aussitôt une proclamation dirigée contre le gouvernement constitutionnel polonais. Elle y rappelait qu'elle était garante de ce qu'elle appelait les libertés de la Pologne, et assimilait les constitutionnels polonais aux Jacobins de France contre lesquels les diverses monarchies d'Europe étaient coalisées.

Peu après, la Pologne était envahie par les armées russes et prussiennes, le roi de Prusse ayant oublié momentanément qu'il était devenu l'allié de la Pologne. Comme il fallait aux yeux de l'Europe colorer cette opération, comme il fallait surtout donner une explication à l'Autriche de ce second partage, on mit en avant le principe de l'équilibre. « La France, disaient la Prusse et la Russie, avait détruit l'équilibre par ses conquêtes ; les Cours du Nord devaient le rétablir en augmentant leurs forces. » Telles furent les causes apparentes de ce second partage ; apparentes parce que quand il fut

décidé, la France n'avait pas encore effrayé le monde par ses conquêtes. L'Autriche, qui n'était pas intervenue, devait recevoir ailleurs ses compensations : « L'empereur, écrivait Thugut, est disposé à accéder au traité de partage du 23 janvier (1793), mais il entend que le roi (de Prusse) lui garantisse en France des acquisitions équivalentes à celles que ce traité procure en Pologne à la Prusse. »

Les victoires françaises rendirent vaines ces promesses. Un soulèvement ayant à sa tête l'ardent patriote Kozinsko se produisit en 1794. Il réussit provisoirement, mais ne tarda pas à être écrasé. Alors eut lieu le troisième partage auquel participa l'Autriche.

Le 3 janvier 1795, le partage fut officiellement accompli, et la part de chacun définitivement fixée.

La Prusse s'attribuait le grand duché de Posen, indispensable pour lier la Silésie et la vieille Prusse ; elle ajoutait à cette province toute la partie de la Lithuanie qui s'étend jusqu'au Niemen de Droghitchin à Kowno, et enfin Varsovie elle-même qu'on avait refusée à la Russie pour que celle-ci, destinée à avoir la plus grande partie du corps, n'eût pas aussi la tête. L'Autriche descendait la Vistule, à gauche jusqu'à Pilica, à droite jusqu'au Bug. La Russie avait tout le reste, c'est-à-dire la Lithuanie, la Volhynie, la Podolie, etc.

Le même jour, on autorisait encore l'Autriche à compenser les bénéfices obtenus par la Prusse et la Russie en 1793, en prenant des équivalents en France, et si elle ne réussissait pas, on l'assurait qu'on ne s'opposerait point à ce qu'elle se dédommageât sur Venise ou ailleurs.

Dans un document séparé, Catherine et François contractaient une alliance secrète contre la France et renouelaient leurs anciens traités contre la Turquie.

Tout a été dit sur la spoliation scandaleuse de la Pologne. Il nous suffit d'avoir indiqué comment l'idée d'équilibre avait fatalement conduit à la politique des compensations et comment une fois de plus elle s'était réalisée au détriment des puissances faibles et sans défense. Les puissances partageantes confondaient « l'équité de l'acte avec l'égalité des parts, la justice de l'opération avec la justesse de la balance » (1).

(1) Sout, *Les mœurs politiques*, I, p. 44.

SECTION IV

LE CONGRÈS DE VIENNE

L'Europe qui s'était coalisée contre les rêves ambitieux de la Maison d'Autriche et de la Maison de France devait évidemment, par un suprême effort, se soustraire au joug auquel voulait la soumettre Napoléon I^{er}.

Dès 1801, le but des puissances qui devaient quelques années plus tard régler à Vienne le sort de la France était fixé. On lit, en effet, à cette date, dans les instructions de Metternich envoyé près de la Cour de Saxe :

« Nous sommes loin de voir rétablir l'équilibre européen et avec lui le repos général. Il faut que l'extension extraordinaire des possessions de la France subisse des modifications (1). »

De toutes les puissances, l'Angleterre poursuivait avec le plus de ténacité cette recherche de l'équilibre qui avait toujours été le principe de sa politique européenne. Elle ne s'en laissa jamais détourner, fut l'âme de toutes les coalitions et seule ne pactisa jamais avec le conquérant.

Une dernière coalition se forma contre l'empereur au nom encore de l'équilibre et un traité d'alliance fut signé après Prague entre les puissances pour « le rétablissement d'un juste équilibre entre les puissances qui amènera la tranquillité et le bonheur de l'Europe ».

Les alliés déclarent « qu'ils ne font pas la guerre à la France, mais à cette prépondérance hautement annoncée que l'empereur Napoléon a trop longtemps exercée hors des limites de son empire... les souverains alliés désirent que la France soit grande, forte et heureuse, parce que la puissance française grande et forte est une des bases fondamentales de l'édifice social. Mais les puissances à leur tour veulent être libres, heureuses et tranquilles ; elles veulent un état

(1) Sorel, *Essais d'histoire*, p. 27.

de paix qui, par une sage répartition des forces, par un juste équilibre, préserve désormais les peuples des calamités sans nombre qui depuis vingt ans ont pesé sur l'Europe. Les puissances alliées ne poseront pas les armes sans avoir atteint ce bienfaisant résultat, avant que l'état politique de l'Europe ne soit de nouveau raffermi... »

Cette dernière coalition devait renverser l'empereur et prétendre une fois de plus régler le sort de l'Europe sur le principe de l'équilibre.

Ce principe domine, en effet, tous les événements diplomatiques de cette époque, jamais il ne fut plus invoqué, jamais on ne vanta davantage ses bienfaisants effets.

Dans les négociations qui précédèrent et dans les autres auxquelles donna lieu ce nouveau remaniement de la carte d'Europe, l'idée d'équilibre domine et le mot revient sans cesse sous la plume et dans la bouche des plénipotentiaires et des hommes d'Etat. Vainqueurs et vaincus l'invoquent également pour justifier leur ambition ou pour limiter leur défaite. Au commencement de novembre 1813, quand il repoussait des conditions de paix encore singulièrement avantageuses pour la France, Napoléon lui-même invoquait « l'équilibre des droits et des intérêts » comme fondement d'une paix générale. L'Autriche, de son côté, prétendait vouloir « établir un ordre de choses qui, par une sage répartition des forces, place la garantie de la paix sous l'égide d'une association d'Etats indépendants ».

Il semble que deux adversaires n'ont jamais été si près de s'entendre et rien ne montre mieux comment le terme peut recouvrir des idées différentes.

Il est certain que toutes les puissances arrivaient au Congrès avec l'idée de réaliser l'équilibre. Mais toutes ne l'entendaient point de la même façon. La France, à qui la nécessité imposait une politique de désintéressement, devait s'en faire un bouclier pour éviter d'être trop maltraitée, mais les autres puissances gardèrent sous le prétexte d'équilibre leurs ambitions particulières.

Les instructions de Talleyrand à Vienne rédigées par La Besnardière..., inspirées par Louis XVIII, étaient entièrement « calculées

sur l'établissement d'une paix durable dans un juste équilibre des pouvoirs » (1). On y lisait :

« Si le Congrès ne devait pas régler le sort (des territoires qui sont sous la conquête), comment pourrait-il établir cet équilibre qui doit être la fin principale et dernière de ces opérations ? Des rapports déterminés entre les forces, conséquemment entre les possessions de tous les Etats, ne sont-ils pas une condition nécessaire, et des rapports certains entre les possessions de tous peuvent-ils exister si le droit de posséder est incertain pour plusieurs ?

« Ce n'est point un équilibre momentané qui doit être établi, mais un équilibre durable. Il ne peut durer qu'autant que dureront les rapports sur lesquels on l'aura fondé et ces rapports ne pourront durer eux-mêmes qu'autant que le droit de posséder sera transmis dans un ordre qui ne le change pas (2). »

L'empereur de Russie exprimait également une conception fort noble de l'équilibre européen. Il la résumait dans une formule élevée mais dont la souplesse devait permettre d'en modifier le sens selon les nécessités du moment. D'après lui, la politique européenne devait avoir pour but « d'étudier la situation morale des diverses nations et de s'y conformer, afin d'établir d'après ce point de vue général la constitution territoriale intérieure, ainsi que les relations réciproques des Etats dont la réunion devait à l'avenir former la grande famille européenne » (3). Plus tard, l'empereur Alexandre était amené, en discutant avec les plénipotentiaires anglais, à préciser sa pensée sur l'équilibre.

Dans le memorandum du 30 octobre (Angeberg, 352-357), le tsar répondant à Castlereagh définissait l'équilibre :

« Ce n'est plus d'un peu plus ou d'un peu moins de surface, ce n'est pas de quelques places fortes que se compose d'ailleurs l'équilibre général, c'est de la partie d'intérêts qui ont une tendance commune au moment du danger. » Mais Castlereagh ne semblait pas trouver dans « cette conception l'égal d'une paix durable. L'Europe, disait-il, ne se contentera pas pour sa protection journalière de cet

(1) Gentz, *Dépêche aux Hoppodars*, liv. I, p. 99.

(2) Angeberg, *Le Congrès de Vienne, Instructions de Louis XVIII*, p. 222.

(3) Martens, *Instructions générales*, Dr. Int., I, p. 168.

équilibre qui nécessitera le déplacement et la mise en mouvement de toutes ses forces militaires à chaque fois qu'un Etat sortira de la ligne de son devoir. Est-ce le genre d'équilibre qu'on croit prudent de demander à l'Europe ? Ce serait revenir à un système semblable à celui qui vient d'être renversé. « En résumé, l'étendue des succès ne délie aucune des parties du devoir qu'elles ont à remplir envers l'Europe, de ne pas s'agrandir à l'excès en renversant un juste équilibre. On ne saurait trop blâmer le principe si généralement mis en avant de compenser par des cessions territoriales les frais encourus pendant la guerre, à moins que ce ne soit pour soutenir dans l'acceptation la plus large le système général de l'Europe... La paix du monde ne peut pas subsister avec de telles doctrines. »

Le 21 novembre, Alexandre répond que « la nécessité d'un équilibre politique exige de donner à chaque Etat une consistance et une force relative capable de placer la garantie des conventions politiques dans les moyens que chacun d'eux aurait en lui-même pour les faire respecter ».

En un mot, il fallait qu'aucun Etat, n'étant assez fort pour imposer sa volonté aux autres, le fût assez pour se conserver par ses propres forces et si quelque puissance devint dangereuse pour la communauté, une réunion des autres Etats offrit des moyens suffisants de résistance et de conservation. Tel était le problème.

C'était bien la conception de l'Autriche qui définissait l'équilibre « un rapport entre les forces d'agression et les forces de résistance réciproques de divers corps politiques » et ce que Talleyrand devait définir un principe conservateur des droits de chacun et du repos de tous.

Mais si tous étaient d'accord sur la nécessité d'établir l'équilibre, s'ils s'entendaient sur ce point que pour la France, mais pour elle seule, le rétablissement de l'équilibre devait résulter de la restauration du *statu quo ante bellum*, pour eux-mêmes, ils tenaient à le maintenir par des acquisitions territoriales, par des compensations, et c'est ici que les divergences apparaissaient. Précisément, s'ils ont tant raisonné et subtilisé sur l'idée d'équilibre, c'est que chacun voulait l'interpréter dans un sens qui justifiait ses exigences. Rien n'est plus caractéristique à cet égard que les désunions entre l'An-

gleterre et la Russie, réciproquement inquiètes de leur ambition mutuelle, d'où nous avons extrait les indications précédentes (1).

Les travaux du Congrès de Vienne sont intéressants par les vues qui furent échangées au sujet de l'équilibre. Dans les traités que nous avons vus précédemment, on avait déjà parlé d'équilibre, on avait cherché à le réaliser, mais sans en analyser les éléments, mais cette fois on creuse davantage cette idée, on se demande quels sont les éléments composant la force des nations dont il faut tenir compte en vue de réaliser cet équilibre. Doit-on s'attacher à l'étendue des territoires, au chiffre de la population, à la situation géographique du pays ? Il est évident que ces considérations étaient d'importance, puisque c'est de remaniements territoriaux que l'on voulait faire sortir l'équilibre. La valeur des territoires acquis à titre d'agrandissement ou de compensations devait donc être analysée pour déterminer exactement l'accroissement de puissance qu'ils procuraient à ceux qui en bénéficiaient.

Ce point de vue a été examiné à propos des acquisitions que réalisait ou voulait réaliser la Russie. Le but que s'était proposé le tsar, disait celui-ci, c'était de voir « les membres de l'Union récupérer ou acquérir des dimensions capables de maintenir l'équilibre général » (2). Et, à ce propos, il discutait avec l'Angleterre la valeur des sacrifices qu'il avait consentis à la cause commune et des acquisitions qui lui avaient été reconnues. Comparant l'état misérable du duché de Varsovie qu'il acquérait aux territoires acquis par l'Autriche, ou au lot de la Prusse en Pologne, il estimait que la valeur d'un lot ne se mesure ni à la seule étendue de son territoire ou au seul chiffre de sa population, mais en tenant compte des différents éléments de richesse commune, aussi de ses avantages militaires. On comprend dès lors combien il était facile aux intéressés d'élever des chicanes sur la valeur des lots réclamés ou attribués. Pour y mettre fin, on convint donc de procéder à une évaluation par les soins d'une Commission de statistique. Tous les territoires conquis sur Napoléon et ses alliés devaient être déterminés et évalués sans égard à leur destination : l'évaluation devait être faite « sous le point

(1) Cf. Dupuis, *L'équilibre politique*.

(2) Lettre à Castlereagh, 30 octobre 1814. Angeberg, II, 35.

de vue de la population ». Mais l'évaluation de la population elle-même ne devait pas être faite « sous le simple rapport de la qualité ».

Talleyrand avait, en effet, remarqué avec justesse que toutes les populations ne se valent pas, « qu'un paysan polonais sans capitaux ne devait pas être mis sur la même ligne qu'un habitant de la rive gauche du Rhin ou des contrées les plus fertiles ou les plus riches de l'Allemagne ».

Talleyrand allait même plus loin : pour établir l'équilibre, il ne fallait pas seulement à son avis tenir compte des éléments matériels, mais des forces morales.

« Quand le traité de Paris a voulu que le dernier résultat des opérations du Congrès fût un équilibre réel et durable, il n'a pas entendu confondre dans une seule et même masse tous les territoires de tous les peuples pour les diviser ensuite suivant certaines proportions....., il a voulu que toute dynastie légitime fût ou conservée ou rétablie, que tout droit légitime fût respecté et que les territoires vassaux, c'est-à-dire sans souverains, fussent distribués conformément au principe de l'équilibre politique, ou *ce qui est la même* chose, au principe conservateur des droits de chacun ou du repos de tous. Ce serait d'ailleurs une erreur bien étrange que de considérer comme élément unique de l'équilibre les quantités que les arithméticiens politiques dénombrent ».

« L'équilibre ne sera donc qu'un vain mot, si l'on fait abstraction, non de cette force éphémère et trompeuse que les passions produisent, mais de la véritable force morale qui consiste dans la vertu.... (1). »

C'est pourquoi Talleyrand proposait, dans l'estimation de la population, qu'elle se fît aussi sous le point de vue « de l'espèce et de la qualité ». Cette idée avait plu à Metternich qui, le 28 janvier 1815, déclarait qu'aux yeux de l'empereur d'Autriche « la reconstruction des Etats par le simple calcul des hommes était le moins compatible avec le principe d'une saine politique ».

Mais la population évaluée en nombre et en qualité n'est point le seul élément de l'importance des territoires. Il faut tenir compte

(1) Donadieu, 133, 19 décembre 1811. *Lettres d'un ambassadeur français à M. de Metternich*.

également de leur situation géographique comme l'avait déjà fait remarquer Caulaincourt à la séance du 10 mars 1814.

Pour évaluer la puissance relative des Etats, ce n'est pas assez de comparer leurs forces absolues, il faut faire entrer dans le calcul l'emploi que leur situation géographique les contraint ou leur permet d'en faire (1).

Pour rétablir l'équilibre, il fallait évidemment abattre la puissance française. Mais jusqu'où fallait-il pousser cette œuvre de démolition ? Deux tendances s'établirent à cet égard entre les adversaires de Napoléon. La haine que lui avait vouée les Allemands les portait volontiers vers un parti extrême et déraisonnable qui consistait à affaiblir outre mesure la France ; plus politiques, les Anglais et les Russes sentaient que le maintien de la puissance française était nécessaire à l'équilibre en Europe. L'Autriche, tout en sentant la justesse de cette idée, devait, à raison de sa situation particulière vis-à-vis de l'Allemagne, faire quelques concessions aux appétits de celle-ci. Il y a là en opposition deux conceptions intéressantes de l'équilibre ; les vainqueurs veulent le réaliser par des remaniements exclusivement opérés à leur profit et au détriment du vaincu. Au lendemain de Waterloo, une proclamation du gouvernement général des puissances prussiennes ne parlait rien moins que de « diviser cette terre impie » de France (2), et le *Mercur rhénan* demandait l'extermination de cette bande de cinq cents mille brigands... « Le monde ne peut rester en paix tant qu'il existera un peuple français. » Le ministre des Pays-Bas et Hardenberg, au nom de la Prusse, réclamaient que la France fût territorialement démembrée ; elle devait rendre à ses voisins « la défense qu'elle leur a ôtée, c'est-à-dire l'Alsace et les forteresses des Pays-Bas, de la Meuse et de la Moselle, ... alors seulement elle restera tranquille ».

La violence de ces réclamations choquait le sens politique de certains alliés. Capo d'Istria, reprenant la politique de Pierre le Grand, déclarait « que la Russie avait intérêt à laisser la France forte, afin que d'autres puissances ne puissent pas disposer de toutes leurs forces pour la tourner contre la Russie, et « le memorandum

(1) Protocole du 10 mars. Angeberg, p. 122-125.

(2) Debidour, *Histoire diplomatique*, I, 52, note.

russe du 28 juillet 1815 exprimait cette manière de voir : « Il s'agit de garantir par des mesures grandes et efficaces le repos de la France, et conséquemment celui de l'Europe. »

Et le memorandum montrait qu'une politique qui affaiblirait par trop la France compromettrait l'intérêt général et le maintien de l'équilibre, puisqu'il romprait la balance des forces sur laquelle les alliés s'étaient mis d'accord précédemment lors du traité de Paris et du Congrès de Vienne : « Ces stipulations (du Congrès de Vienne) ont eu pour but de maintenir les Etats respectifs sur une échelle propre à rétablir un juste équilibre en Europe. En portant atteinte à l'intégrité de la France, il faudrait revenir sur toutes les stipulations de Vienne, procéder à de nouvelles stipulations territoriales, combiner un nouveau système d'équilibre et une telle opération, contraire aux principes qui caractérisent la politique des grandes puissances, provoquerait une divergence dans la conduite uniforme qu'elles ont tenu jusqu'ici et de laquelle seule les peuples attendent leur repos. »

Une France suffisamment forte apparaissait donc au tsar comme une condition nécessaire au maintien de l'équilibre, et cette manière de voir était partagée par l'Angleterre qui avait été cependant au cours de la lutte le plus implacable ennemi de l'empereur. Les plénipotentiaires exprimèrent à cet égard des vues de bon sens et d'esprit politique sur l'intérêt européen. Wellington estimait « qu'il fallait donner à la France une forte frontière sous un gouvernement régulier ». Il appréciait très exactement d'où venait la force de la France et la nécessité de ne pas la modifier au profit exclusif de l'un de ses adversaires. « Ce n'est point de la possession de quelques forteresses que la France tire sa force... », n'est-ce pas une combinaison de population, de ressources pécuniaires et de forces artificielles qui rend la France si formidable ? Et transférer cette dernière force à quelques-uns des alliés... ne serait-ce pas les affaiblir ? Castlereagh exprimait très nettement la conception anglaise : « L'objet que nous avons en vue, ce n'est pas de recueillir des trophées, mais d'essayer de ramener le monde à des habitudes pacifiques. Je ne crois pas que ce but puisse se concilier avec la pensée d'altérer essentiellement et d'une façon permanente la situation ter-

ritoriale de la France. » De même que le tsar, Castlereagh estimait que la France est un élément nécessaire à l'équilibre européen, surtout en face du développement pris par certaines puissances (il pensait à la Russie) : « Je ne suis pas convaincu que la France, même avec ses dimensions actuelles, ne puisse pas devenir un membre plus utile que dangereux au système européen. »

L'opposition était donc très nette entre les alliés : au nom de l'équilibre, tous avaient conduit la guerre contre Napoléon, mais les uns voulaient restaurer à leur profit une situation analogue à celle que les traités de Westphalie avaient jadis donnée à la France et « demandaient à titre de satisfaction » des « contributions et des cessions ». Sans doute, ils reconnaissaient bien que la guerre n'avait pas été entreprise en vue de ces cessions et contributions, mais le goût leur en était venu avec le succès. Tout autre était, pour des considérations différentes, la conception de l'Angleterre et de la Russie inspirées de vues politiques plus sages et plus justes. Mais qu'un semblable dissentiment eût pu se produire entre alliés sur le sens de l'équilibre et de façon de le réaliser, sur le principe essentiel de leur action commune, cela suffit à démontrer l'imprécision de cette idée et combien elle ne sert souvent à couvrir que les ambitions particulières.

Si ces vues avaient prévalu, la France aurait pu sortir de la tourmente sans se trouver trop affaiblie et en mesure de garder en Europe sa place légitime. Mais il eût fallu pour cela l'adhésion de l'Autriche aux vues anglaise et russe. Le prince de Metternich était sans doute moins avide que les Allemands, mais il ne pouvait sans compromettre l'Autriche laisser la Prusse défendre seule les intérêts allemands ; il entra donc, lui aussi, dans le système des indemnités territoriales. Il se rapprocha du plan de Hardenberg qui consistait à diminuer ce qu'ils appelaient la puissance offensive de la France. « L'intérêt permanent de l'Europe, disait son memorandum, exige : a) que la France perde les points offensifs que lui a laissés le traité de Paris ; b) que les forteresses de première ligne ou passent sous la domination étrangère, ou que tout au moins elles soient rasées. »

Ces conceptions et ces prétentions opposées se contrebalançaient à Vienne, au plus grand profit de la France, puisqu'on ne lui demanda

que Philippeville, Marienbourg, Givet, Sarrelouis, Landau, le fort de Joux et de l'Ecluse. En somme, depuis le Rhône jusqu'à la mer, la France reprenait sa frontière de 1790, c'est-à-dire qu'elle devait restituer la partie de la Savoie que lui avait laissée le traité de Paris du 30 mai. Le traité définitif signé le 20 novembre « doit être cité, dit M. Sorel, comme un des rares exemples de sagesse et de modération que nous présente l'histoire ». Et l'on n'a pas manqué de faire honneur de ce résultat à la vertu du principe d'équilibre (Donadieu, p. 173).

Au point de vue absolu, c'est-à-dire à ne considérer que la France en soi, cette opinion paraît exacte ; les alliés auraient pu lui faire beaucoup de mal. Mais la France n'était pas seule en Europe. Il faut, pour se rendre compte de la mesure dans laquelle l'équilibre était réalisé, considérer ce qu'étaient devenus les autres Etats et quels autres remaniements territoriaux le traité de Vienne avait opérés en Europe.

La Russie acquérait la presque totalité de la Pologne, à l'exception de Cracovie érigée en République, de la Galicie cédée à l'Autriche, de Thorn et de la Poméranie attribuées à la Prusse. Au profit de celle-ci, la Saxe se trouve amputée des deux cinquièmes de son territoire et, par suite de divers remaniements territoriaux, la Prusse, non seulement reprend dans le pays la place qu'elle occupait en 1805 mais elle acquiert en plus des provinces polonaises et saxonnes, Dantzic, la Poméranie suédoise, la plus grande partie de la Westphalie, sans compter un vaste et populeux territoire qui s'étend sur la rive gauche du Rhin jusqu'aux confins de la France et des Pays-Bas et comprend Cologne, Coblenz, Aix-la-Chapelle, etc.

De même qu'au traité de Westphalie on avait échangé des principautés, des évêchés, ici on opère des mutations et des échanges entre les territoires dépendant de souverainetés différentes. L'ancien électorat de Hanovre érigé en royaume s'accroît de l'Ost Frise, de plusieurs districts Westphaliens et Hessois, mais abandonne à la Prusse le Luxembourg qu'elle rétrocède au Danemark comme compensation de la Poméranie suédoise enlevée à ce souverain. En même temps, la Prusse acquiert dans le nouveau royaume des routes militaires et de plus grandes facilités pour le commerce. D'autres échanges sont opérés par la Prusse avec de petites puissances allemandes.

D'autres échanges agrandissent le royaume de Bavière ; mais l'ancien grand-duc de Francfort ne garde rien de ses Etats en échange de quoi il obtient une compensation pécuniaire. Le grand-duc de Hesse-Darmstadt acquiert Mayence et un territoire peuplé de 140.000 âmes ; le Landgrave de Hesse-Hombourg est réintégré dans ses anciens Etats. Les anciens départements français de la Sarre, Mont-Tonnerre, Fride et Francfort passent à l'Autriche.

Le royaume des Pays-Bas, pour remplir le rôle de « boulevard du Nord » qui lui était confié, reçoit quelques accroissements du côté du Bas-Rhin et de la Basse-Meuse et son souverain, en échange des possessions abandonnées à la Prusse, acquiert à titre personnel le grand-duché de Luxembourg, qui fera du reste partie de la Confédération germanique.

La Suisse est réorganisée et son intégrité est garantie par les puissances.

L'Italie présente une mosaïque de territoires soumis à des titres différents au roi de Sardaigne, à l'Autriche, au Pape, à l'ex-Impératrice de France, à des archiducs....

Ces stipulations établissaient-elles l'équilibre ?

Il suffit de comparer la situation de la France vis-à-vis des autres Etats pour voir qu'elles ne l'établissaient que sur une base bien précaire. Sans doute, la France retrouvait à peu près ses anciennes frontières et ne paraissait guère amoindrie, mais seule parmi les grandes Nations, elle redevenait ce qu'elle était en 1792. Son importance absolue pouvait être la même qu'à cette époque, mais sa puissance relative était considérablement amoindrie, puisque tous les ennemis s'agrandissaient surtout à ses dépens et qu'elle devait se sentir amoindrie de leurs agrandissements mêmes.

Dès 1814, Caulaincourt avait parfaitement mis en lumière cette diminution de puissance relative de la France, « conserver la même puissance relative qu'elle a toujours eue est aussi le seul désir qu'ait réellement la France. Mais l'Europe ne ressemble plus à ce qu'elle était il y a vingt ans ». Ce n'est pas pour son intérêt seul que la France doit vouloir conserver la même puissance relative qu'elle avait ; qu'on lise la déclaration de Francfort et l'on verra que les souverains alliés ont été convaincus eux-mêmes que c'était aussi

l'intérêt de « l'Europe. Or, quand tout a changé autour de la France, comment pourrait-elle conserver la même puissance relative en étant replacée au même état qu'auparavant » ?

Le plénipotentiaire français priait donc les plénipotentiaires des puissances alliées :

« ... De juger que si les acquisitions que la France a faites en deçà des Alpes et du Rhin, et que les traités de Lunéville et d'Amiens lui avaient assurées, suffiraient même pour établir entre elle et les grandes puissances de l'Europe l'équilibre que les changements survenus dans l'état de possession de ces puissances ont rompu...

« On demande à la France des cessions et des renonciations et l'on veut qu'en cédant elle ne sache pas à qui, sous quel titre et dans quelles proportions appartient ce qu'elle aura cédé. On veut qu'elle ignore quels doivent être ses plus proches voisins ; on veut sans elle faire des arrangements qui doivent régler le système général des possessions et de l'équilibre en Europe ; on veut qu'elle soit étrangère à l'arrangement d'un tout dont elle est une partie considérable et nécessaire ; on veut enfin qu'en souscrivant à de telles conditions elle s'exclue en quelque sorte elle-même de la Société européenne (1). »

Sans doute, ces agrandissements ne donnaient à l'ambition de leurs bénéficiaires qu'une satisfaction relative ; la paix de Vienne n'avait pas donné à la puissance coloniale de l'Angleterre toute l'augmentation qu'elle paraissait en droit d'exiger ; la Prusse malgré ses accroissements de territoire n'avait pu absorber la Saxe tout entière ; ce que la Russie gardait en Pologne ne correspondait point à ses ambitions ; quant à l'Autriche, pas davantage elle n'avait réalisé son rêve (2). La politique de désintéressement que les Alliés avaient imposée à la France s'était, grâce à l'habileté de Talleyrand, retournée contre eux en les forçant à limiter leurs acquisitions. Mais même dans cette mesure, elles paraissaient exagérées en face de la situation faite à la France que leur intérêt bien entendu, sinon leur générosité et le souci d'une paix durable, aurait dû les décider à mieux traiter.

(1) Protocole de la séance du 10 mars, p. 122-123.

(2) Cf. Bourgeois, *Manuel historique de politique étrangère*, t. II, p. 576-579

Impuissante à réaliser par ses propres forces l'équilibre, la France, par l'intermédiaire de Talleyrand, avait espéré le réaliser à Vienne dans le salut des Etats secondaires dont les acquisitions semblaient compenser et réduire l'importance des avantages acquis par les grands, en même temps qu'ils étaient fortifiés contre l'appétit de leurs voisins. Au nord, la Suède et le Danemark formaient en face de la Russie et de la Prusse des barrières autour du Sund, plus résistantes que ne l'étaient autrefois la Suède et le Danemark avec leurs provinces de Poméranie, de Finlande et de Norvège séparées par la mer. En Allemagne, un même régime de concentration des puissances moyennes était dressé contre la Prusse et l'Autriche.

Mais la modération relative dont avaient fait preuve les Quatre leur était imposée par la nécessité de maintenir une apparence d'union en face de la France. Leur haine commune pouvait seule et pour un temps seulement imposer silence à leurs ambitions qui devaient une fois ou l'autre se réveiller. Elles avaient pu momentanément faire le silence sur ce qui les divisait, elles n'avaient pu faire un accord véritable.

Les combinaisons échafaudées à Vienne contenaient des causes de rupture d'équilibre qui allaient se révéler dans un avenir plus ou moins prochain, car la situation établie au profit de certains Etats devait ou exciter leur ambition ou inquiéter les autres.

L'Angleterre fidèle à son principe que toute position sur la route des Indes doit lui appartenir, avait gardé l'île de France et les plus belles colonies françaises.

Elle domine sur l'Océan Atlantique et sur l'Océan Indien. Par Malte, Gibraltar, les îles Ioniennes dont elle deviendra bientôt protectrice, elle tient la Méditerranée. L'Espagne et le Portugal sont à sa merci et son commerce aura bientôt pour clientes les immenses colonies espagnoles qui ne vont pas tarder à s'émanciper à son instigation.

En Europe, elle pèse sur la France par les Pays-Bas et sur l'Allemagne par le Hanovre.

La Russie, qui menace la Suède par la Finlande, par la Pologne s'enfonce comme un coin au cœur de l'Allemagne ; elle prend contre

l'Autriche la tête du mouvement panslaviste, elle touche au Danube et prépare la ruine de l'Empire Ottoman.

L'Autriche, malgré ses attributions de territoires et de populations, n'est pas fortifiée. Au dehors, elle doit compter avec la Russie et la Prusse ; à l'intérieur elle doit faire tête à des nationalités qu'elle ne parvient pas à s'assimiler. En outre, en prétendant à une double hégémonie en Allemagne et en Italie, elle prépare de nouvelles complications. Toute la finesse de Metternich aboutit à préparer Sadowa et Solférino.

Quant à la Prusse, ses doubles ambitions étaient loin d'être satisfaites ; en la constituant à dessein de deux tronçons séparés, on l'invitait à en poursuivre la réunion par une politique de conquêtes et d'annexions.

Enfin la situation faite à la France lui était présentée de telle sorte que loin de lui apparaître comme plus avantageuse qu'elle ne pouvait l'espérer, les traités de Vienne semblaient lui faire « une nécessité de la revanche », d'une alliance avec les Nations qui s'insurgeraient contre les décrets (de l'Europe), d'une haine patriotique et tenace contre les Bourbons associés à ces injustices » (1).

Ainsi le Congrès de Vienne, quelque désir qu'il eut de réaliser l'équilibre, n'avait pu en tous cas l'établir que d'une façon bien précaire. En manquant de clairvoyance et de sagesse, il laissait sans solutions de graves questions comme celles des colonies espagnoles et la redoutable question d'Orient ; pour ne pas rompre l'accord apparent qui régnait entre les souverains, il avait passé sous silence ces graves problèmes qui avaient mis en lumière les ambitions de chacun et risqué de faire apparaître les rivalités.

En remaniant la carte de l'Europe, il avait cru réaliser l'équilibre par des modifications territoriales comme si le territoire était l'unique élément des Etats et de leur puissance. Il avait totalement, en effet, négligé de prendre en considération les sentiments et la volonté des populations. « Ce tribunal suprême, réuni pour établir en Europe le règne du droit, a consacré, tant à l'égard des rois qu'à l'égard des peuples, un scandaleux abus de la force et donné à des gouver-

(1) Bourgeois, t. II, p. 586.

nements sans scrupules des exemples trop souvent suivis depuis. Le traitement infligé au roi de Saxe en 1815 pouvait faire prévoir le traitement plus radical subi en 1866 par le roi de Hanovre et d'autres souverains.... Quant aux Belges sacrifiés à la Hollande, Gênes livrée au Piémont, Venise et Raguse vendues à l'Autriche, les Polonais partagés comme un vil troupeau, l'Italie entière garrottée, l'Allemagne cyniquement trompée, la Grèce méprisée », doit-on s'en étonner dans une Conférence où il avait fallu livrer bataille pour faire admettre l'expression Droit public et où il avait été dit que les convenances de l'Europe sont le droit ?

SECTION V

LE CONGRÈS DE BERLIN

Lorsqu'en 1877 la Turquie, vaincue à Plevna, obtint un armistice sur les bases imposées par la Russie, les chancelleries européennes se demandèrent si celle-ci pourrait, par une convention avec la Turquie, régler sa situation définitive en Orient, alors que ce règlement devait apporter des modifications profondes aux traités antérieurs, notamment au traité de 1856. Il n'y avait pas seulement en jeu, en effet, les intérêts russes et ottomans, mais aussi les intérêts des puissances signataires du traité de Paris.

Sans doute, à la suite d'un échange de notes, l'Angleterre et la Russie se mirent bien d'accord sur l'idée de soumettre à un examen commun « les questions européennes se rattachant à la paix ». Mais aucune précision n'était donnée en ce qui concerne ces questions. Pendant que la discussion s'aggravait entre la Russie et l'Angleterre et que l'Autriche proposait une réunion à Vienne qui recueillait l'adhésion générale sous certaines réserves de la France, la Russie victorieuse imposait à la Turquie le traité de San Stefano.

Ce traité, du reste, n'avait qu'un caractère « préliminaire » et devait être soumis au jugement de l'Europe, mais il semblait bien

devoir être définitif entre les belligérants et il renversait complètement le système établi en 1856. Toutes les restrictions mises à la souveraineté de la Russie étaient effacées de l'empire turc démembré. Sans doute Constantinople était sauvé ; mais pour le reste, la Turquie était à la merci de la Russie et des chrétiens affranchis (1).

Il est évident que de pareilles dispositions ne pouvaient convenir à l'Angleterre, à l'Autriche et à l'Allemagne. Depuis 1856, elles s'étaient concertées pour laisser s'opérer dans les Balkans une « saignée » dont elles espéraient tirer profit. Elles n'avaient mis les adversaires aux prises que pour régler à la faveur de leur querelle la situation de l'empire turc et de faire que cet empire affaibli fût démembré conformément à leurs desseins. Ainsi que le disait le ministre de François-Joseph, Andrassy, « plutôt le partage de l'empire ottoman que l'autonomie des provinces slaves ».

Il ne pouvait donc être question de ratifier dans les Balkans le succès du slavisme que venait de consacrer la paix de San Stefano.

De là entre les différents cabinets des négociations plus ou moins secrètes qui aboutirent au Congrès de Berlin. Nous n'avons pas à les examiner. Bornons-nous seulement à remarquer que, par suite d'un arrangement direct entre l'Angleterre et la Turquie, les puissances allaient se trouver en face d'un fait qui constituait une première atteinte au dogme politique de l'intégrité de l'empire ottoman. Pour la mieux assurer, l'Angleterre s'était, en effet, fait céder Chypre à titre de base d'opérations pour défendre la Turquie contre la Russie. Au point de vue juridique, Chypre restait sous la souveraineté du sultan, mais celui-ci la confiait à l'Angleterre pour être « occupée et administrée par elle ». Il y avait là une sorte de mandat donné par le souverain légitime à une puissance étrangère d'exercer pour lui la souveraineté sur une partie de son territoire.

Par ailleurs, la Turquie promettait de prendre les mesures nécessaires à protéger les chrétiens d'Orient d'accord avec la Grande-Bretagne. Elle consentait elle-même à l'ingérence d'un autre Etat dans ses affaires intérieures.

Ainsi le nouveau Congrès, destiné à régler les affaires d'Orient, se

(1) Bourgeois, t. III, p. 806.

trouvait placé avant même d'ouvrir ses délibérations en face de deux faits qui constituaient une atteinte au principe d'équilibre fondé sur le maintien de l'intégrité de l'empire ottoman, tel qu'il avait été posé en 1856.

Les puissances allaient maintenant s'efforcer de réaliser cet équilibre en démembrant la Turquie et rien ne montre mieux que ce renversement complet de la politique européenne entre 1856 et 1878, l'incertitude et l'imprécision du principe d'équilibre.

Le 3 juin, les invitations officielles au Congrès avaient été envoyées au nom de l'Allemagne. Elles n'étaient adressées qu'aux grandes puissances et à la Porte.

La Roumanie, la Serbie, le Monténégro qui avaient été belligérants n'étaient pas représentés, on prétendait expliquer cette exclusion injustifiable par une raison juridique :

C'était, disait-on, des Etats tributaires ; il n'en était pas moins choquant que le sort de ces Etats pût être réglé en dehors d'eux ; la Grèce qui n'avait pas été belligérante, mais qui avait des intérêts engagés, demandait à prendre part au Congrès. Lord Salisbury faisait remarquer que les intérêts des Etats slaves étaient défendus par la Russie, mais que personne ne représentait ceux des Grecs, à quoi le délégué russe répondit que son gouvernement ne faisait pas de différence entre les Slaves et les chrétiens d'autres races et la Turquie ajoutait, non sans quelque ironie, qu'elle était particulièrement compétente pour défendre et apprécier les intérêts de tous ses sujets, sans distinction de race et de religion. On décida donc que la Grèce ne serait pas représentée, mais que l'on entendrait ses délégués ainsi que ceux des petits Etats slaves.

Le Congrès de 1878 avait une tâche laborieuse à accomplir. Il ne se réunissait pas, comme le voulait le Cabinet de Saint-Pétersbourg, pour consacrer par une formalité dérisoire la validité du pacte de San Stefano ; il lui était d'autre part impossible de s'en tenir aux stipulations des traités de 1856 et de 1871 et de ne pas tenir compte des sacrifices supportés et des succès remportés par les Russes contre l'Empire ottoman. Les puissances devaient donc examiner quelles modifications il convenait d'apporter à ces traités après la crise qui

venait depuis trois ans de peser sur l'Europe, et ceci pour en prévenir le retour.

Elle avait consacré dans les Balkans et en Orient la suprématie de la Russie. Or, ceci ne pouvait convenir aux puissances européennes qui s'étaient au contraire efforcées, en 1856, d'établir un équilibre entre les différentes influences qui pouvaient s'exercer sur la Turquie et proclamé à cet effet le principe du maintien nécessaire de son intégrité.

Ainsi lord Salisbury repoussait-il le traité de San Stefano comme attentatoire à l'intégrité de l'empire ottoman, comme étant en contradiction avec le traité de Paris et incompatible avec les intérêts des puissances en Orient. Le comte Andrassy ne se contentait pas de modifications au traité turco-russe, il demandait un remaniement complet de l'empire ottoman de manière à assurer, par une série de conventions économiques et militaires, l'influence de l'Autriche sur les provinces occidentales de l'empire turc. Le programme autrichien ne visait donc pas seulement à contrebalancer dans les Balkans l'influence de la Russie, il visait surtout, en poussant résolument l'Autriche vers l'Orient, à assurer la prépondérance austro-hongroise sur les races qui peuplent la péninsule.

Le chancelier de Berlin, loin de demeurer indifférent aux complications orientales, appuyait énergiquement les prétentions autrichiennes qui entraient directement en compétition avec les visées orientales de la Russie.

L'Allemagne, en effet, ne pouvait voir qu'avec appréhension l'éventualité de l'établissement définitif de la Russie en Orient et les débordements sur les flancs de l'empire germanique de la masse formidable du monde russe. Ce n'est pas tout : l'Allemagne avait aussi des vues particulières sur l'Orient, et sur ce terrain, elle ne pouvait considérer qu'avec jalousie les progrès de la Russie. Il était nécessaire, en effet, de garder au commerce allemand la voie ouverte vers l'Orient ; l'empire des Habsbourg va donc prendre sur le Danube la place avancée de l'empire d'Allemagne, mais le but ne serait pas atteint si l'empire russe restait maître des débouchés du commerce allemand dans la mer Noire.

L'économie des dispositions du traité de Berlin témoigne, de la

part de la Russie, d'un véritable esprit de soumission devant la volonté formelle de l'Europe de ne pas tolérer l'accroissement de puissance et surtout l'influence qu'elle avait acquise en Orient ; trop faible pour résister à l'Europe, trahie par l'Autriche et s'apercevant qu'elle ne pouvait pas compter sur l'appui de l'Allemagne, la Russie céda. L'influence qu'elle s'était ménagée dans les Balkans, les acquisitions de territoire et les points stratégiques en Europe et en Asie avaient rompu l'équilibre à son profit ; elle dominait en outre la Porte par l'obligation qu'elle lui avait imposée d'une forte indemnité de guerre.

Le Congrès de Berlin se proposa de rétablir la balance. En n'imposant à la Turquie aucune garantie de paiement, il rendit illusoire l'indemnité stipulée par la Russie. Par des remaniements territoriaux, on ne laissa à la Russie, pour prix de ses sacrifices, que quelques territoires en Bessarabie et en Asie Mineure, en même temps qu'on dépouillait dans les Balkans les petits Etats, ses clients, par l'établissement d'un équilibre nouveau entre eux et vis-à-vis de l'Europe.

Vis-à-vis de l'Europe d'abord, en ne laissant aucun de ces Etats sous l'influence exclusive d'une grande puissance et en plaçant la monarchie autrichienne dans les Balkans en adversaire immédiat de la Russie. L'opposition de ces deux forces semblait de nature à assurer la sûreté de l'avenir de l'Empire ottoman, à l'administration duquel l'Autriche-Hongrie se trouvait même appelée à collaborer puisqu'elle devait administrer pour le compte de la Porte la Bosnie-Herzégovine, comme l'Angleterre, pour protéger les possessions asiatiques du sultan, se faisait remettre Chypre d'où elle pouvait surveiller les menées de l'empire du Nord, garder la route de Suez et de l'Inde, et empêcher les Russes de parvenir aux rivages méditerranéens.

En même temps, on démembra la grande Bulgarie dont la création à San Stefano devait être un gros élément de la puissance russe en Orient.

Entre les différents Etats des Balkans, l'équilibre était assuré par une série de stipulations. Le Congrès de Berlin avait certainement pour but d'établir une sorte d'équilibre dans les Etats des Balkans,

mais par un flagrant démenti aux principes du Congrès de Paris dont il se prétendait cependant le continuateur, il ne réalisait cet équilibre que par une série de démembrements du territoire turc et d'atteinte à la souveraineté ottomane ; la Russie gardait quelques-uns des territoires qu'elle avait conquis ; la Bulgarie était constituée au détriment de la Turquie ; les principautés étaient augmentées et enfin, sous une forme déguisée, la Bosnie et l'Herzégovine étaient attribuées à l'Autriche, comme l'Angleterre s'était déjà assuré Chypre.

Encore pourrait-on ne point faire grief au Congrès de cette contradiction s'il avait du moins établi une œuvre stable et aussi la paix future des Balkans et de l'Europe. Mais le principe de l'équilibre, fondé sur des combinaisons territoriales, pose en lui-même le germe de la destruction, puisque toute modification de territoire de la part de l'un des coparticipants exige au profit des autres une modification destinée à la contrebalancer. Comme d'autre part ces modifications n'intéressent pas seulement les Etats balkaniques mais les grandes puissances dont ils sont les clients et instruments d'influence, tout remaniement territorial de l'un d'eux risque d'entraîner une intervention des grandes puissances. On le vit bien, quand en 1885, la Bulgarie et la Roumélie orientale s'unirent en une seule principauté. La Serbie ne pouvait voir sans crainte cette constitution d'un grand Etat balkanique. Elle ne manqua donc pas de prétendre « qu'un agrandissement de la Bulgarie sans compensation correspondante au profit du territoire serbe mettait ce pays à même de devenir une menace permanente contre la Serbie, qu'il y avait une question de vie ou de mort pour la Serbie à ce que l'équilibre soit maintenu dans les Balkans » (Lettre du consul de Serbie à Londres au Standard du 13 octobre 1885).

La cession de Chypre et surtout celle de la Bosnie-Herzégovine devaient être la source d'autres compensations territoriales prises ailleurs, mais toujours au détriment, moins direct cependant cette fois, de la Turquie. La France, qui avait pratiqué en Orient une politique de désintéressement, en profita pour faire reconnaître par le Cabinet de Saint-James ses droits sur la Tunisie. Lord Salisbury les admit sans difficultés. Cette satisfaction cependant ne balançait point l'adjonction à la puissance autrichienne de deux provinces ottomanes

importantes, car l'Allemagne recouvrait de ce côté sa liberté de mouvement et le commerce austro-allemand allait trouver dans les Balkans un nouveau débouché à son développement.

Si le Congrès de Berlin avait eu pour but de réaliser en Europe et spécialement dans les Balkans un équilibre de puissance, il faut reconnaître qu'il y avait bien mal réussi.

« Ce qui frappe d'abord dans le traité de Berlin, c'est qu'il semble avoir été fait pour brouiller entre elles toutes les grandes puissances européennes et même plusieurs petites plutôt que pour assurer la paix générale (1). »

N'est-ce point du reste au mépris de tous les engagements et des principes du droit qu'était réalisé l'équilibre.

Jamais, depuis le partage de la Pologne, un Etat n'était plus effrontément spolié que la Turquie, au mépris des engagements antérieurement pris et par ceux-là même qui avaient proclamé comme un principe intangible le maintien de l'intégrité de l'Empire ottoman.

Si la Turquie n'avait point lieu d'être satisfaite, les nationalités chrétiennes des Balkans au nom desquelles la dernière guerre avait été entreprise par le tsar n'avaient point lieu de l'être davantage.

Toutes se trouvaient lésées dans leurs aspirations.

Nous avons noté que les puissances avaient réglé le sort des populations balkaniques sans qu'elles fussent appelées à prendre part aux délibérations : or, on peut se demander de quel droit les Etats étrangers à une lutte dont ils n'avaient pas supporté la charge prétendaient en régler les résultats, « sinon au droit de leurs conventions ou de leurs convoitises, et par conséquent de l'autorité que leur donnaient leurs armées et leurs flottes (2) ».

Elles ont abrité leurs prétentions derrière le principe commode de l'équilibre, mais en sacrifiant les aspirations nationales des populations.

Le ressentiment créé chez celles-ci n'était même pas compensé par la certitude d'un accord possible entre les six grandes puissances.

La Russie, mal payée de ses sacrifices, gardait une colère sourde contre la puissance qui avait empêché la réalisation de son rêve et

(1) Debidour, *Histoire diplomatique*, t. III, p. 1.

(2) Bourgeois, *op. cit.*, t. III, p. 802.

elle allait pousser vers l'Asie centrale sa marche belliqueuse pour contrecarrer les ambitions anglaises. Sur le Danube et dans les Balkans, elle trouvait la rivalité de l'Autriche-Hongrie chez les populations de laquelle elle allait pousser avec ardeur la propagande panslaviste.

Vis-à-vis de l'Allemagne, elle n'oublierait point la trahison par laquelle celle-ci avait permis de faire échouer le succès de ses prétentions.

Pour l'Angleterre elle-même, malgré le rôle important qu'elle avait joué, malgré que ses hommes d'Etat lui présentassent comme un grand succès le traité, celui-ci ne devait pas la laisser sans préoccupations : elle avait perdu la confiance de la Turquie et elle ne devait pas songer, sans préoccupations, à la concurrence d'influence que lui feraient désormais la Russie en Asie, et l'Autriche-Hongrie sur le Danube et jusqu'à Salonique.

En outre, mécontente de l'opposition que faisait la France à sa politique en Egypte, elle ne la voyait pas sans inquiétude acquérir par ses vues sur la Tunisie un accroissement d'influence dans la Méditerranée.

Quant à l'Autriche, les acquisitions qu'elle réalisait devaient être pour elle moins un avantage qu'une source continuelle d'embarras. Désormais elle se trouvait condamnée à un antagonisme aigu et permanent avec la Russie ; menacée à l'est par cette puissance, elle l'était au sud par l'Italie pour qui le Congrès de Berlin avait été un cruel désappointement, car elle n'avait rien obtenu des territoires italiens, encore en possession de l'Autriche, et voyait la Tunisie lui échapper au profit de la France.

L'œuvre réalisée à Berlin en 1878 n'était donc guère mieux coordonnée que celle élaborée à Vienne soixante ans plus tôt. Elle « présentait les mêmes défauts que le système de la paix armée inauguré après 1870 en Occident. Préparée par la raison d'Etat, établie par la force, elle constitua, comme l'annexion de l'Alsace, un nouveau déni de justice pour les peuples à qui elle s'imposait ». Sans scrupules, les hommes d'Etat transféraient ou violaient arbitrairement les limites des Nations, « pesant et évaluant des lots d'âmes, comme des domaines sans possesseurs légitimes » (Bourgeois).

Cependant, jusqu'à une date récente, on pouvait écrire que malgré ces défauts, le système général d'équilibre imaginé à Berlin avait amené la paix de l'Europe. La guerre des Serbes et des Bulgares en 1885, la révolte de la Crète, la guerre turco-grecque en 1897, les troubles de Macédoine en 1900 avaient pu n'être que des secousses qui n'avaient pas réellement ébranlé la combinaison édifiée à Berlin. Mais en réalité, ce n'est que par des « tours de force diplomatiques » (Debidour), et par suite du grand désir de paix qui animait certaines nations européennes que la tranquillité de l'Europe avait été assurée. Cette tranquillité ne pouvait être que passagère et apparente. Il était dans la logique des choses que les aspirations réfrénées par le traité de Berlin éclatassent un jour à nouveau.

On ne pouvait guère espérer non plus que les ambitions autrichiennes consentiraient à se restreindre aux limites qu'on avait prétendu leur fixer en 1878, surtout qu'elles pouvaient compter sur l'appui d'un allié dont la puissance militaire semblait dominer l'Europe.

L'échafaudage élevé à Berlin ne pouvait subsister que par l'accord unanime et la bonne volonté de tous ceux qui y avaient coopéré. Il devait être facile d'en faire surgir au jour voulu le prétexte désiré pour donner libre cours à de nouvelles prétentions.

A l'heure où ceux des signataires qui n'avaient vu dans l'acte de Berlin qu'une pierre d'attente en vue de la réalisation de plus vastes desseins estimerait leurs forces à la hauteur de leurs ambitions, il était clair qu'ils n'hésiteraient point à en méconnaître les clauses. L'annexion de la Bosnie-Herzégovine était le prélude des événements de 1914.

SECTION VI

L'ÉQUILIBRE EN AFRIQUE ET EN ASIE

Telles sont en Europe les principales applications du principe d'équilibre par le moyen de remaniements territoriaux et de partages. Mais la politique d'aujourd'hui n'est plus seulement chose européenne. Par l'acquisition de colonies, de protectorats coloniaux,

les principaux Etats européens ont prolongé au delà des mers leurs territoires et leur puissance.

L'Angleterre, la France, l'Allemagne se sont rencontrées sur les continents asiatique et africain et les ambitions s'y sont heurtées à notre époque, comme au siècle précédent sur notre vieille Europe.

Sans doute, les questions coloniales existaient avant le xix^e siècle, mais elles n'avaient pas acquis dans la politique des Etats européens la même importance qu'aujourd'hui. Les colonies n'étaient alors que des colonies « à épices », mises en coupes plus ou moins réglées par la Métropole pour qui elles étaient uniquement un marché de produits manufacturés, un réservoir de matières premières. D'autres conceptions se sont fait jour. La colonie n'est plus seulement un élément de richesse pour la Métropole, elle est, au point de vue de sa puissance politique et militaire, un prolongement sur d'autres points du globe de la mère-patrie.

Il apparut que la possession de colonies puissantes et riches pouvait être un sérieux appoint pour la force économique en développant son commerce et son trafic maritime. Au point de vue militaire, les colonies se révélèrent comme un réservoir d'hommes où l'on pourrait puiser en vue d'autres expéditions, en même temps qu'au point de vue international, la puissance de l'Etat ne pouvait que gagner en s'affirmant ainsi dans les régions les plus éloignées du globe.

En même temps qu'ils entendaient trouver ainsi dans les colonies un élément de puissance dans la politique mondiale, les Etats européens jetaient les yeux sur les territoires d'Afrique ou d'Asie qui semblaient devoir offrir d'immenses débouchés à leur commerce et à leur industrie. Là, ils se trouvèrent en face de territoires sans souverains bien déterminés ou soumis à une civilisation moins avancée, de sorte que le développement de leurs ambitions ne pouvait rencontrer qu'une opposition relativement faible du fait des autochtones. Chaque puissance européenne a donc cherché à se créer dans ces régions une situation prépondérante, à s'y faire des clients, à s'y ménager des points d'appui pour développer son action à la fois politique et commerciale. Mais si cette extension extra-européenne des vieilles puissances ne rencontrait pas grande opposition

de la part des intéressés eux-mêmes, elle suscitait entre elles des défiances et des rivalités. Les compétitions territoriales qui semblaient closes sur le sol européen renaissaient maintenant entre elles sur d'autres continents. Pour les éviter, les puissances européennes transportèrent donc, dans leur commerce économique et politique d'outre-mer, le principe qui depuis trois siècles dominait la diplomatie européenne : qu'il ne fallait pas que l'une d'elles acquit au détriment des autres une situation prépondérante. Il leur a semblé juste qu'aux acquisitions de l'un correspondît une acquisition correspondante des autres, que les avantages qu'un Etat avait pu se procurer en Afrique ou en Asie eussent leur contrepartie dans d'autres avantages reconnus aux puissances concurrentes. C'était transporter hors d'Europe le principe des compensations et d'équilibre. Mais cet équilibre n'est pas à proprement parler spécial au continent où on cherche à le réaliser, et il n'est pas exact, croyons-nous, de parler d'équilibre asiatique et encore moins d'équilibre africain. Ces équilibres, en effet, n'ont point de raison d'être par eux-mêmes. Ils ne sont que l'un des aspects d'un équilibre plus général : l'équilibre européen. S'il en est ainsi, c'est que, spécialement en Afrique, il n'existe pas de puissance indigène dont la puissance soit telle que les autres Etats sentent le besoin de la contrebalancer. Il ne s'agit point d'établir en Orient et en Afrique un équilibre entre les peuples autochtones, mais un équilibre entre les puissances européennes qui s'établissent dans ces régions pour empêcher que l'une d'elles n'acquière, au détriment des autres, une influence exclusive dont elle se servirait pour les priver des avantages politiques et commerciaux qu'elles pourraient espérer. Ainsi qu'on l'a très exactement remarqué, « à vrai dire il n'y a pas d'équilibre africain, en ce sens qu'il n'y a pas en Afrique de grande puissance indigène capable de rivaliser avec les puissances d'Europe. On peut dire simplement que le continent africain est devenu aujourd'hui un des éléments de l'équilibre européen, puisque l'Europe a absorbé l'Afrique » (1).

En Afrique, où la France avait déjà pris pied avec la conquête de

(1) Donnadieu, p. 215, n. I.

l'Algérie, ce fut seulement quand l'Angleterre eut affirmé ses prétentions en Egypte que la question de l'équilibre des forces des puissances européennes se posa. Chacune alors se mit en devoir de s'assurer une portion du nouveau continent. Le signal des entreprises est parti de Belgique. L'initiative de cette puissance devait, dans le bassin du Congo, constituer au profit de l'Association internationale de vastes pouvoirs. Mais elle ne tardera pas à se trouver en compétition avec les prétentions de la France, de l'Angleterre et du Portugal sur les mêmes régions. La question aurait pu se régler directement entre les puissances intervenues si l'Allemagne, fière encore du rôle qu'elle avait joué dans les Balkans, ne se fût présentée pour prendre sa part au règlement, manifestant ainsi ses nouvelles ambitions coloniales.

L'acte de 1885 qui sortit de la Conférence conviée à Berlin en novembre 1884 constitue une véritable Charte de l'Afrique. Il règle la question du Congo d'une façon heureuse en le soustrayant, par la neutralisation, aux convoitises auxquelles pouvaient l'exposer sa situation et sa richesse. Pour le reste du territoire non encore approprié par les puissances européennes, on le partagea entre elles non point en fixant des limites précises, ce que ne permettait pas l'état des connaissances géographiques, mais en déterminant d'avance les territoires que chaque puissance entendait se réserver.

Par suite de ces stipulations, des conventions intervinrent plus tard pour préciser entre les Etats intéressés leur sphère respective d'influence. C'est là une nouvelle forme de l'équilibre. Comme la souveraineté des puissances conquérantes en Afrique ne peut s'établir que lentement, qu'elle n'a souvent qu'un caractère rudimentaire, comme il est d'autre part impossible, dans des régions mal connues, de déterminer avec précision les limites de l'autorité de chacune d'elles, les puissances convinrent de s'abandonner réciproquement certains territoires à leurs prétentions exclusives ; elles conviennent qu'elles ne chercheront pas dans une région déterminée à étendre leur domination en détruisant l'influence l'une de l'autre. En procédant ainsi, on espère éviter des rencontres et des frottements entre les différents Etats coloniaux. Mais la sphère d'influence est chose en quelque sorte négative. C'est bien un procédé garantissant contre

l'ingérance d'une ambition voisine, mais ce n'est pas une certitude, pour celui qui l'a requise, à un accroissement de puissance.

S'il est sûr, dans l'étendue de sa sphère, de ne pas se heurter à un rival, du moins faut-il que ses forces, son esprit d'initiative et les circonstances lui permettent d'y développer et d'y étendre son influence. Or, comme ce développement ne pourra pas être égal pour tous les signataires de l'acte de Berlin, un jour viendra où l'équilibre, momentanément établi en 1885, se trouvera rompu à son tour. Ce n'est point vrai seulement des sphères d'influence ; on peut en dire autant de toutes les distributions opérées à Berlin. C'est ce que prévoyait il y a bientôt vingt ans M. Donnadieu (p. 215) Après avoir indiqué que l'Afrique appartient en quelque sorte à cinq Etats : la France, l'Angleterre, l'Allemagne, l'Italie, le Portugal, il ajoutait :

« La part de chacun est loin d'être égale, mais l'ensemble constitue un certain équilibre qui ne tardera pas, d'après les prévisions unanimement acceptées dans leur ensemble, à disparaître bientôt.

Dans un avenir qui ne peut être bien éloigné et après une série de compensations qui se dessinent déjà, l'Afrique appartiendra aux trois puissances qui en détiennent actuellement la plus grande partie. »

Cette prévision était exacte, mais la solution du problème africain indiquée par l'auteur, et qui était peut-être généralement admise à l'époque où il écrivait, est devenue caduque du chef des événements actuels. Ces futurs copartageants africains ne seront probablement point ceux qu'il indiquait, tandis qu'on y verra participer des puissances qu'il évinçait du partage.

Sur le continent asiatique, nous avons également vu se constituer une politique d'équilibre qui n'est que le prolongement de l'équilibre européen. Les grandes puissances ont senti la nécessité d'y contrebalancer leurs forces. Toutefois, du chef de prétentions plus récentes réalisées par d'autres puissances, il se trouve que le règlement de la question asiatique déborde les intérêts exclusifs des puissances occidentales et fait maintenant partie de l'équilibre mondial.

Le problème chinois s'est trouvé posé en 1895 quand, profitant de la faiblesse de la Chine, les grandes puissances intervinrent pour régler son conflit avec le Japon et limiter les ambitions de celui-ci. On a justement remarqué la symétrie entre cette intervention et celle

des puissances à Berlin en 1878, inspirées l'une et l'autre par une même pensée d'équilibre. La victoire japonaise avait dévoilé la puissance de l'empire nippon. Le prestige militaire qu'elle lui accusait en Orient, la situation voisine de l'Empire Céleste, la ressemblance de race, lui auraient facilement assuré la domination en Extrême-Orient. C'était une rupture d'équilibre dangereuse pour les puissances occidentales. C'était une barrière posée aux ambitions de la Russie de devenir une grande puissance asiatique, c'était une menace pour les possessions françaises d'Indo-Chine, pour l'Angleterre et pour l'Allemagne, la fermeture à plus ou moins brève échéance du marché chinois à leur commerce et à leur industrie.

D'où l'entente entre toutes les grandes puissances pour limiter la portée de la victoire japonaise ; et comme il fallait éviter qu'à l'avenir pareille menace pût se renouveler, on fut amené à se demander quels seraient les moyens les plus propres à ouvrir la Chine au commerce et à l'influence des puissances européennes, en même temps qu'à préparer un partage équitable entre celles-ci du territoire chinois. C'est ce partage qui mettait en jeu l'idée d'équilibre, car il fallait qu'il fût en proportion des forces de chacun des copartageants pour que l'un d'eux n'acquît point en Orient une situation prépondérante. La question était la même que celle résolue dix ans plus tôt pour l'Afrique, mais elle était sensiblement plus délicate, car au lieu de se trouver en face de territoires plus ou moins désertiques, de populations sans passé et sans histoire, d'une civilisation arriérée, on se trouvait mis en face de territoires occupés par une population soumise à une autorité constituée, ayant derrière elle une longue histoire et des traditions s'appuyant sur une civilisation, immobile sans doute, mais arrivée à un degré avancé. On aurait pu songer au système déjà pratiqué de la porte ouverte, mais il semblait ne pas donner des avantages assez effectifs ; celui des zones d'influence semblait difficile à appliquer dans un pays peuplé comme la Chine. Pour partager la succession de ce nouvel « homme malade », on ne pouvait du reste procéder aussi brutalement qu'avec les populations africaines. On inaugura donc un procédé nouveau de pénétration et d'emprise, la cession à bail. L'Allemagne donna l'exemple en se faisant céder à bail Kieou-Tcheou pour 99 ans. La

Russie suivit l'exemple en se faisant céder Port-Arthur qui lui permit d'atteindre une mer libre de glaces. L'Angleterre et la France exigèrent également des cessions à bail. Ces territoires cédés à bail constituent au profit des « preneurs » des ports de relâche sur les côtes où ils peuvent établir des dépôts de charbon, des centres d'influence d'où ils se surveillent mutuellement, en même temps qu'ils surveillent le gouvernement de Pékin. Ce sont en même temps des points d'appui qui marquent l'hinterland que chacun entend se réserver dans un partage futur. On ne doit pas se faire illusion sur le caractère juridique de ces contrats à bail ; ce ne sont des locations que de nom ; en réalité, ce sont de véritables aliénations sous condition résolutoire. C'est à une annexion pure et simple qu'ils aboutissent nécessairement. Ce n'est qu'un déguisement destiné à ménager la susceptibilité de l'Etat qui consent le bail et à ne pas éveiller les jalousies des tierces puissances.

En Orient comme en Occident, le principe d'équilibre conduit donc fatalement à un démembrement de l'Etat considéré comme le plus faible. Mais les événements ultérieurs montrent avec une clarté remarquable la précarité de toutes les combinaisons de ce genre.

La Russie avait pensé sauvegarder l'équilibre et réserver l'avenir à son profit en limitant, de concert avec la France et l'Allemagne, les conséquences des victoires japonaises.

On sait combien fut courte cette éclaircie. Dès 1904, pour avoir mésestimé en 1895 la puissance japonaise, les puissances européennes la virent se relever avec une force qu'elles ne soupçonnaient point. La Russie vaincue, le rôle prépondérant qu'elle avait rêvé de jouer en Orient passait au Japon. Cette fois, il ne pouvait être question d'intervenir pour limiter ses victoires ; bien au contraire, dès 1902, l'Angleterre passait avec le nouveau vainqueur un traité d'alliance qui le faisait entrer dans les combinaisons de l'équilibre mondial.

Mais dans cette affaire, le droit des gens avait encore eu à pâtir. La guerre russo-japonaise s'était déroulée en territoire chinois, c'est-à-dire neutre ; la Corée, c'est-à-dire encore un Etat faible, avait perdu son indépendance, et la prépondérance du Japon substituée à celle de la Russie n'améliorait point la situation du Céleste Empire.

SECTION VII

LES REMANIEMENTS TERRITORIAUX ET LE
DROIT INTERNATIONAL

L'historique que nous venons de tracer laisse suffisamment apercevoir combien est instable l'équilibre, qu'il est incapable d'amener la paix, et qu'il n'a du reste jamais été réalisé qu'en méconnaissant les droits des petits Etats. On pourrait multiplier les citations d'auteurs qui ont à ce point de vue critiqué la théorie de l'équilibre (1). M. Sorel les a résumées en quelques lignes : « L'équilibre... pour subsister implique l'immobilité, c'est-à-dire l'impossible. Il faudrait en effet que le monde changeât, qu'il n'y eût plus ni forts ni faibles, ni avarés ni prodigues, ni indolents ni assidus, ni capables ni imbéciles. Il suffit qu'un Etat se resserre et qu'un autre se forme pour que l'équilibre soit anéanti (2). »

D'autres, au contraire, ont prétendu le défendre. Leur opinion se ramène en somme aux idées suivantes : les critiques que l'on adresse à l'équilibre viennent d'une fausse conception de l'équilibre. Les imperfections qu'on lui reproche sont les conséquences non de l'équilibre en lui-même, mais des applications fâcheuses qui en ont été faites, et quand même l'équilibre aurait été le moyen employé par certains Etats, uniquement pour satisfaire leurs ambitions personnelles ou leurs propres intérêts, l'opposition de ceux-ci finit toujours à tourner dans le sens de l'intérêt général.

L'erreur commise consiste, dit-on, à croire que l'équilibre requiert la constitution d'Etats d'égale puissance, la « richesse étendue et dominatrice ». Or, telle n'est pas la véritable conception de l'équilibre ; elle ne consiste pas en découpages artificiels et mathématiquement égaux, l'équilibre ne réclame pas, pour exister, des Etats à forces exactement égales, il réclame seulement une égalité relative, une

(1) On en trouvera l'indication dans Stieglitz, D., p. 112 et s.

(2) *L'Europe et la Révolution*, D., p. 34.

équivalence de forces. L'idée apparaît séduisante. La substitution de cette équivalence proportionnelle à la rigoureuse égalité mathématique semble de nature à respecter la tradition historique et les liens ethniques. Mais, si l'on y regarde d'un peu plus près, on s'aperçoit qu'il n'est pas plus facile et qu'il est peut-être même plus difficile de réclamer cette équivalence proportionnelle que l'égalité mathématique. Un double problème se pose en effet : d'abord, déterminer quelle doit être la force proportionnelle de chacun des Etats composant la masse à équilibrer ; quelle valeur relative de forces importe-t-il de leur donner ? Et une fois ce premier problème réalisé, comment déterminer la force respective de chacun d'eux ? A quels éléments nous attacher : la théorie de l'équilibre néglige de nous fixer sur ce point.

Sous sa forme perfectionnée, elle est même d'une application moins facile que sous sa forme primitive. La conception d'un partage égal des royaumes est une conception barbare, brutale, irraisonnable, mais elle est claire, car elle correspond à quelque chose de réel et de tangible, à la possession matérielle d'une certaine étendue de territoire. Celle d'une équivalence proportionnelle, plus juste en apparence, est de réalisation impossible. Quels sont, en effet, les différents éléments de la force de l'Etat : sa population, son territoire, les richesses de son sous-sol et la fertilité de ses champs, sa position géographique, son degré de civilisation, la valeur de ses habitants ? Autant d'éléments dont il faudra tenir compte, dont il faudra apprécier la valeur respective dans chaque Etat, pour les additionner ensuite en vue d'une comparaison. Qui ne voit que cette tâche est impossible, qu'elle se prête à toutes les appréciations arbitraires. L'appréciation n'est-elle pas chose essentiellement personnelle ? Telle portion de territoire sans valeur par lui-même ou entre les mains d'un Etat peut, au contraire, acquérir une importance considérable par son incorporation à une autre puissance.

L'idée d'équivalence proportionnelle peut donc être séduisante, elle est pratiquement irréalisable et parmi ceux qui l'ont proposée, aucun n'indique le moyen de la mettre en application. « Il est certain qu'en ces matières, dit M. Donnadiou, on ne peut pas répondre *à priori* : mais étant donnée la situation respective de plusieurs

Etats, il est relativement facile d'indiquer le moment où l'équilibre sera rompu » (1), formule vague qui laisse l'appréciation de ce moment au bon vouloir, ou plutôt à l'intérêt de chacun. « Ici encore, continue le même auteur, la doctrine se révèle un instinct (2). »

Une pareille conclusion suffit à condamner le système. Peut-on trouver un fondement moins dénué d'idéal moral, de caractère scientifique et plus susceptible de manifestations irréflechies que l'instinct ?

Pour rejeter le système d'équivalence proportionnelle, on peut du reste se fonder sur des faits. Un essai en a été tenté. Au Congrès de Vienne, Talleyrand émit très justement l'idée qu'il fallait tenir compte de la valeur respective des territoires et des populations. On constitua même une Commission de statistique chargée de procéder à cette évaluation ; nous avons vu les résultats auxquels elle a abouti ; elle n'a pas mieux respecté que l'égalité mathématique les droits historiques et les aspirations des peuples.

Mais ici intervient la seconde considération des partisans du système. Les critiques qu'on lui adresse ne sont pas imputables au principe lui-même, mais à son application défectueuse.

C'est à propos des partages de la Pologne et de l'œuvre du Congrès de Vienne que M. Donnadieu exprime cette opinion. Se demandant si le partage de la Pologne a été imposé par le principe de l'équilibre, M. Donnadieu écrit en effet : « Nous devons nous demander d'abord si les puissances copartageantes ont effectué le partage au nom de l'équilibre. Elles l'ont dit certainement, *mais ce n'est pas une raison pour le croire* ; à la réflexion, au contraire, il semble plus vrai d'affirmer que la balance des forces n'a pas été la cause du « partage en lui-même, mais a influé seulement sur la manière dont il a été réalisé. Puis il a pu plaire à la Prusse, à l'Autriche et la Russie de voiler, sous un nom connu et protecteur, des actes que leur caractère ne range nullement sous cette appellation ; c'est la *corruptio optimi pessima* dont parle Gentz ».

Il y a dans cette phrase quelques mots qui sont la condamnation même du prétendu principe de l'équilibre : « elles l'ont dit certaine-

(1) et (2) Donnadieu, p. 256 et s.

ment, mais ce n'est pas une raison pour le croire » (1). C'est précisément ce que nous avons à plusieurs reprises reproché au principe de l'équilibre, c'est un prétexte trop commode pour voiler « sous un nom connu et protecteur » toutes les ambitions et toutes les spoliations. Il ne suffit point, pour pallier la chose, de dire que le partage de la Pologne s'explique par l'état d'anarchie où se débattait ce pays et qu'après tout, ce partage n'a point troublé l'état politique de l'Europe, parce que l'accroissement de territoire et de force réalisé par les copartageants étant à peu près équivalent, il devenait respectivement nul pour elles.

L'état d'anarchie de la Pologne devait amener une intervention armée étrangère. Elle aurait pu se produire de la part de la seule Russie ; l'habileté du roi de Prusse y a fait participer celle de l'Autriche. Au lieu d'une annexion de la Pologne à la Russie, il y a eu un partage entre trois puissances. Que ce partage ait été fait de manière à ne pas modifier l'équilibre de forces entre ces puissances, cela n'empêche point que l'iniquité du partage reste la même. Elle n'est pas atténuée du fait qu'elle a été commise par trois larrons au lieu d'un seul.

Nous en dirons autant des résultats du Congrès de Vienne. Les partisans de l'équilibre sont bien obligés de reconnaître que l'œuvre du Congrès de Vienne qui fut par essence « une combinaison d'équilibre » ne fut réalisée qu'au détriment des petits Etats, mais ceux-ci, comme Gênes et Venise, n'avaient plus de raison d'être. Mais qui donc en a décidé ainsi ? et avant de les supprimer, leur avait-on demandé de consentir à leur disparition ? N'est-ce point, comme nous l'avons montré précédemment, la reconnaissance avouée et proclamée de la loi du plus fort. Du reste, personne ne conteste plus que la méconnaissance absolue, tant au point de vue national qu'au point de vue politique, des aspirations des peuples qui affecte l'œuvre du traité de Vienne fut une des causes de sa précarité.

Mais pour défendre le système de l'équilibre, on fait intervenir une dernière considération. « Le principe de l'équilibre, dit-on, est uniquement fondé sur l'intérêt personnel des Etats, les puissances

(1) Donnadieu, p. 259.

ne l'invoquent que pour servir leurs intérêts les plus particuliers, mais par là même il tourne au profit de l'intérêt général, la conduite des Etats amène le bonheur général. Il y a là une contradiction apparente dont voici l'explication : des intérêts multiples seront généralement opposés, se feront échec, s'équilibreront, se neutraliseront et finalement l'intérêt du plus grand nombre, c'est-à-dire l'intérêt général, l'emportera : une harmonie véritable naîtra de ces appétits contraires ; c'est tout ce qu'on peut demander à une doctrine du droit international (1). »

On transporte ainsi dans le domaine de la politique internationale le raisonnement produit par les économistes libéraux en ce qui concerne les problèmes de la production. Chacun agissant sous l'inspiration de son intérêt personnel contribue fatalement à son insu, et même malgré lui, à l'intérêt général. Mais entre les deux hypothèses, il existe une différence essentielle. Au-dessus des particuliers, il y a une autorité sociale qui a posé des limites à leur libre activité et qui arrête ceux qui seraient tentés de les franchir.

Rien de semblable n'existe dans les rapports internationaux. Dès lors, si on se fie au seul intérêt des nations pour garantir le maintien de l'équilibre, n'est-il pas à craindre qu'à l'occasion l'une d'elles estime que son intérêt même exige qu'elle le rompe ? Du moment que l'on fait fond sur la contrariété des appétits pour fonder l'harmonie générale, ne peut-on pas redouter que l'un de ces appétits ne soit assez vorace pour dévorer la part des autres ?

Les faits, du reste, se sont chargés de montrer combien l'équilibre était inapte à jouer ce rôle de gardien vigilant et de protecteur de l'intérêt général. L'on est obligé de reconnaître que l'équilibre a entraîné une longue suite de guerres, parce que le plus souvent la balance détruite était rétablie par celui ou ceux qui étaient les plus forts. Or, ainsi que l'a remarqué Danewski, vu le peu de développement chez les diplomates du sentiment de la modération et de la conscience juridique, et par conséquent de la reconnaissance des obligations envers le reste de l'Europe, il est arrivé que le plus fort des alliés qui s'étaient levés contre celui qui avait détruit l'équilibre

(1) Donnadieu, p. 256.

se mettait lui-même à la place du destructeur et prenait son rôle. Dès lors, au nom même de l'équilibre, il a fallu lutter contre cette prépondérance nouvelle, et c'est ainsi qu'après avoir aidé la France à combattre l'Autriche, l'Europe a dû se soulever contre la France, c'est un cercle vicieux et de perpétuelles hostilités (1).

Nous sommes ainsi ramenés à souligner une fois de plus le vice fondamental qui entache le système de l'équilibre, c'est-à-dire son instabilité, la précarité même du moyen par lequel on espère le réaliser. Comment s'en étonner quand on examine le fondement sur lequel on fait reposer cette prétendue doctrine de droit international : elle a, nous a-t-on dit, la valeur d'un instinct, elle fait uniquement appel à l'intérêt particulier de chaque Etat, elle consiste à mettre en opposition leurs appétits. C'est vraiment, pour une doctrine de droit international, trop peu tenir compte des principes du droit et de la morale. Aucune conception élevée ne l'anime, aucune idée éthique ne l'a mue. Sans doute, répondra-t-on qu'il n'en est pas besoin et que le principe borne son ambition à maintenir la paix entre les peuples.

C'est un but, en effet, suffisamment noble par lui-même. Mais quelque désirable que soit le maintien de la paix, il y a des sacrifices auxquels la dignité et les droits des Etats ne peuvent cependant pas consentir. Du reste, il suffit de jeter un coup d'œil sur les applications de l'équilibre que nous avons examinées pour constater qu'il n'assure jamais la paix que temporairement, et cela parce qu'il est en contradiction avec la loi de développement des peuples. Il est un moyen politique, un procédé de diplomates destiné à rétablir momentanément une situation ébranlée par l'ambition d'un Etat. Les remaniements territoriaux dont nous avons vu des exemples ne sont qu'un moyen de calmer provisoirement les réclamations des autres Etats soucieux de maintenir dans le monde leur force et de l'agrandir. En tenant compte des ambitions ou de la faiblesse des partis en présence, en satisfaisant partiellement les premiers, en corrigeant ou en sacrifiant l'autre, on arrive ainsi pour un temps à calmer les réclamations, à arrêter une tentative de domination universelle, à

(1) L. de Carné, *Vues sur l'histoire contemporaine*, 1831, II, p. 377.

retarder l'explosion d'un conflit plus ou moins étendu ; par conséquent, à rétablir et à maintenir la paix, mais toujours à titre précaire, parce que le procédé dont on se sert à cet effet ne fait appel à aucune force morale, à aucun principe juridique, mais uniquement à l'intérêt. Combiner ces différents intérêts, les neutraliser en les opposant, leur imposer silence en leur procurant satisfaction au meilleur compte, c'est un procédé habile dont l'ingéniosité des diplomates peut parfois tirer un parti ; ce n'est pas une règle juridique, une doctrine de droit international.

CHAPITRE II

L'ÉQUILIBRE ET LE MAINTIEN DE CERTAINS ÉTATS

Pour établir et maintenir l'équilibre, un autre procédé consiste à assurer l'existence de certains Etats dont la disparition ou l'affaiblissement marqué sera considéré comme pouvant donner à ceux qui en profiteraient un accroissement exagéré de puissance de nature menaçante pour la sécurité des autres. Il semble donc que l'existence de certains Etats soit indispensable pour contrebalancer la puissance de certains autres. Les Etats tampons limitent utilement la force de ceux-ci, et les autres Etats n'ayant rien à en craindre pour eux-mêmes, ont intérêt à s'en servir en quelque sorte comme paravent contre un Etat trop ambitieux. Tous les Etats qui croient le maintien de l'Etat tampon nécessaire à leur propre sécurité peuvent donc se concerter pour en assurer l'intégrité et le protéger au besoin contre les entreprises d'autrui. Tel est le cas spécialement pour la Belgique et la Tnquie.

SECTION I

L'ÉQUILIBRE ET LA BELGIQUE

La chute de Charles X provoqua dans toutes les Cours européennes un sentiment de crainte. La France n'allait-elle pas revenir à sa politique de conquête et troubler à nouveau par son ambition la paix si péniblement établie 15 ans plus tôt ? Il semblait que la coalition devait se reformer sans retard pour arrêter la propagation en

Europe des idées révolutionnaires néfastes à la sécurité des trônes et au repos des peuples. Il n'en fut rien : la modération de Louis-Philippe, l'habileté de Talleyrand, aidées par les circonstances, surent, par une adroite opposition des intérêts en présence, assurer le maintien de la paix.

Très sagement, Louis-Philippe, profitant des dispositions de l'opinion publique anglaise, favorable à la Révolution de juillet, sut calmer la mauvaise humeur que l'expédition d'Alger avait inspirée au Gouvernement de Londres, ruinant ainsi la menace d'une alliance projetée entre l'Angleterre et la Russie. Celle-ci restait nettement hostile à l'avènement de la monarchie bourgeoise, mais l'armée de Pologne n'eût été dangereuse qu'avec le concours de l'Autriche et de la Prusse, dont les souverains, quelque mal disposés qu'ils fussent contre Louis-Philippe, étaient bien obligés de le considérer comme le dernier rempart à l'explosion des idées subversives qu'ils redoutaient. Les intérêts des princes se trouvaient donc en contradiction soit entre eux, soit avec leurs préférences personnelles, et ces tendances contradictoires contribuaient à empêcher le rapprochement des ennemis de la France, que cet équilibre de forces opposées allait soustraire aux dangers d'une nouvelle coalition.

Cependant la situation se trouva gravement compromise du chef de la Révolution belge. On sait l'importance que les puissances réunies à Vienne avaient attachée au point de vue du maintien de l'équilibre à la constitution d'un royaume des Pays-Bas assez fort pour jouer à l'égard des ambitions françaises le rôle de boulevard du Nord. La séparation de la Belgique et de la Hollande menaçait de rompre cet équilibre.

En France, un parti bruyant réclamait une politique énergique et de mouvements, et en Belgique beaucoup se tournaient vers la France pour lui demander un appui matériel et même un souverain.

Le tsar déclarait qu'il y avait lieu d'intervenir par les armes pour maintenir le système politique de l'Europe établi en 1815, dont le roi Guillaume appelait à son aide les signataires. La paix semblait plus compromise que jamais. Elle fut cependant maintenue par une politique qui rappelle celle déjà suivie en 1814 par la France.

On trouva un principe pour arrêter les prétentions belliqueuses

de la Russie et peut-être de la Prusse. Après l'avoir invoqué, la France eut l'adresse d'y faire adhérer l'Angleterre qui avait intérêt à ne pas favoriser par une guerre générale l'extension de la puissance russe.

Le principe, c'est celui de la non intervention. Il avait été imaginé pour légitimer et renforcer par des considérations de droit la politique de la France dans l'affaire de Belgique. La France avait donné l'exemple du respect des souverainetés étrangères en s'abstenant d'intervenir en Belgique au profit des insurgés, elle entendait que cet exemple fût suivi ; elle considérait comme interdite et sans droit toute ingérence d'un Etat dans les démêlés intérieurs d'un Etat indépendant ; elle en déduisait le droit de s'opposer par la force à ce qu'elle tenait pour une violation du droit. La légitimité de ce principe nouveau brusquement révélé pouvait être contestable. Il était en tous cas le contre-pied même du principe sur lequel Metternich avait fondé toute sa politique d'assurance mutuelle des souverains contre la Révolution. On comprend donc qu'il n'ait pas été du goût des Cours d'Autriche, de Russie et de Prusse. Cependant, malgré quelques réserves de pure forme, elles se voient bien forcées d'y accéder, parce que s'il avait l'inconvénient de leur enlever le motif d'une intervention, il excluait en même temps toute intervention et tout prétexte de conquête pour la France.

Mais ce principe n'excluait que l'intervention armée, il laissait au contraire la porte ouverte à une intervention de conseils et d'avis, qui permettait aux puissances qui avaient fait l'union de la Belgique et de la Hollande de régler leur divorce. Quelque contradiction qu'il y eût dans le procédé, il avait le mérite d'écarter la guerre ; c'était là, comme l'écrivait Talleyrand, la chose essentielle : « Que ce soit populaire ou non, c'est là ce qu'il faut, parce que c'est là ce qui établira (avec la paix) notre nouvelle dynastie. Il n'y a que cela de solide. »

C'est sur ces bases que fut préparée la réunion de la Conférence de Londres (4 novembre 1830). Les puissances allaient se réunir comme elles l'avaient fait déjà à Troppau, Laybach et Vérone. Mais le caractère de la Conférence était bien différent. Elle mettait en présence deux groupes de puissances professant des principes radicalement contradictoires, incapables de gouverner l'Europe au nom

d'idées communes, comme d'assurer désormais les princes contre les risques de révolution, assez avisés cependant pour modérer leurs prétentions et chercher, dans l'étude en commun, à défaut d'un impossible accord sur des règles de droit ou de politique, la conciliation possible d'intérêts divergents, mais non irréductiblement opposés (Dupuis, p. 216). C'est en somme une question d'équilibre qu'il s'agissait de régler. Puisque l'union, établie 15 ans plus tôt, se révélait comme incapable de durer, de maintenir l'équilibre, il fallait imaginer pour la maintenir une nouvelle combinaison. Mais les termes du problème étaient bien précis. Il ne s'agissait pas de régler le sort de l'Europe et la face du monde, comme on avait eu jadis l'ambition de le faire.

Les puissances intervenaient pour régler une question bien déterminée et qui menaçait de compromettre leurs propres intérêts. Elles s'inspiraient pour la trancher, moins des prétentions réciproques des parties et du souci de leur donner une équitable satisfaction à la façon d'un juge, que du souci de la tranquillité générale à la façon d'un agent de la force publique. Il s'agissait moins de donner satisfaction aux Belges et de ne pas mécontenter le roi de Hollande que d'assurer la paix par une nouvelle combinaison d'équilibre. Le protocole du 20 décembre 1830 indique nettement la vue des plénipotentiaires, disant qu'ils avaient en vue de « former un juste équilibre en Europe et assurer le maintien de la paix générale ». Les événements des quatre derniers mois ont malheureusement démontré que cet amalgame parfait et complet que les puissances voulaient opérer entre ces deux pays n'avait pas été obtenu ; qu'il serait désormais impossible à effectuer ; qu'ainsi l'union de la Belgique avec la Hollande se trouve détruite ; que dès lors, il devient indispensable de recourir à d'autres arrangements pour accomplir les intentions à l'exécution desquelles cette union devait servir de moyen. Unie à la Hollande et faisant partie intégrante du Royaume des Pays-Bas, la Belgique avait à remplir sa part des devoirs européens de ce royaume et des obligations que les traités lui avaient fait contracter envers les autres puissances.

Sa séparation ne saurait la libérer de cette part de ses devoirs et de ses obligations. La Conférence s'occupera conséquemment de

discuter et de concerter les nouveaux arrangements les plus propres à combiner l'indépendance future de la Belgique avec les stipulations des traités, avec les intérêts et la sécurité des autres puissances et avec la conservation de l'équilibre européen.

Pour parler ainsi, les puissances réunies à Londres invoquent le droit public européen, l'ordre social dont elles se considéraient comme les représentants officiels.

Elles avaient le droit, et les événements leur imposaient le devoir d'empêcher que les provinces belges, devenues indépendantes, ne portassent atteinte à la sécurité générale de l'équilibre européen.

« Chaque nation a ses droits particuliers ; mais l'Europe aussi a son droit, c'est l'ordre social qui le lui a donné. Les traités qui régissent l'Europe, la Belgique devenue indépendante les trouvait faits et en vigueur ; elle devait donc les respecter et ne pouvait pas les enfreindre. En les respectant, elle se conciliait avec l'intérêt et le repos de la grande communauté des Etats européens ; en les enfreignant, elle eût amené la confusion et la guerre. Les puissances seules pouvaient prévenir ce malheur et, puisqu'elles le pouvaient, elles le devaient ; elles devaient faire prévaloir la salutare maxime que les événements qui font naître en Europe un Etat nouveau ne lui donnent pas plus le droit d'altérer le système général dans lequel il entre, que les arrangements survenus dans la condition d'un Etat ancien ne l'autorisent à se croire délié de ses engagements antérieurs — maxime de tous les peuples civilisés — maxime qui se rattache au principe même d'après lequel les Etats survivent à leurs gouvernements et les obligations imprescriptibles des traités à ceux qui les contractent — maxime, enfin, qu'on n'oublierait pas sans faire rétrograder la civilisation, dont la morale et la foi publique sont heureusement et les premières conséquences et les premières garanties. »

La Conférence de Londres mettait fin aux espérances des Belges encouragés par le parti de la propagande, en même temps qu'aux ambitions de ce parti. Elle proclamait l'indépendance de la Belgique une seconde fois, de manière que la France perdît tout moyen de l'annexer. Elle limitait la Belgique aux provinces qu'il plaisait à l'Europe de lui laisser, de façon qu'elle n'eût plus le moyen d'en réclamer d'autres.

Mais pour concilier l'indépendance de la Belgique avec le respect des traités et l'intérêt général et l'équilibre de l'Europe, il fallait trouver une nouvelle combinaison. L'union de la Belgique et de la Hollande s'étant révélée impuissante à assurer la paix, il fallait dans l'intérêt public reconnaître son indépendance. Mais par sa position, la Belgique était la clef de voûte de tout le système d'équilibre échafaudé en 1815. Il ne fallait pas que l'indépendance du nouveau royaume fût cause d'une nouvelle rupture d'équilibre ; or, sa faiblesse constituait à cet égard une grave préoccupation. Il offrait une proie facile et tentante aux convoitises de la France ou d'autres puissances. Palmerston et la Russie imaginèrent donc de neutraliser la Belgique pour en fermer l'accès à la France d'une part, et de l'autre calmer la turbulence des Belges. Sans leur enlever leur nationalité, en ayant même l'air de la consacrer, la Conférence leur imposait une neutralité dans des limites déterminées par elle : « Les plénipotentiaires ont été unanimement d'avis que les cinq puissances devaient à leur intérêt bien compris, à leur union, à la tranquillité de l'Europe et à l'accomplissement des vues consignées dans leur protocole du 20 décembre, une manifestation solennelle, une preuve éclatante de la ferme détermination où elles sont de ne chercher dans les arrangements relatifs à la Belgique, comme dans toutes les circonstances qui pourront se présenter encore, aucune augmentation de territoire, aucune influence exclusive, aucun avantage isolé et de donner à ce pays lui-même, ainsi qu'à tous les Etats qui l'environnent, les meilleures garanties de repos et de sécurité.

C'est par suite de ces maximes, c'est dans ces intentions salutaires, que les puissances ont résolu d'ajouter aux articles précédents...

ART. 5. — La Belgique... formera un Etat perpétuellement neutre. Les cinq puissances lui garantissent cette neutralité perpétuelle. » (*Protocole*, n° 11, 20 janvier 1831.)

La neutralisation ruinait les espérances de revanche qu'aurait pu conserver le roi de Hollande encouragé par la Russie ; elle mettait fin aux espérances de réunion communes aux patriotes belges et au parti français de l'action et du mouvement à tout prix ; elle faisait disparaître, au moins momentanément, les perspectives de partage

qui auraient installé l'Angleterre à Anvers et la France au Luxembourg. Le résultat faisait honneur à la perspicacité comme à la persévérance de Talleyrand. Comme à Vienne, il avait tiré du droit monarchique le principe de légitimité pour empêcher l'agrandissement de la Prusse et de la Russie, en Saxe et en Pologne ; de même, à Londres, il invoqua le principe de non intervention pour obliger à la fois l'Europe et la France à laisser s'organiser les peuples libres. Dans les deux cas la diplomatie française, par des procédés différents, car « ce n'étaient que des procédés » (Bourgeois), mit obstacle aux grands bouleversements des souverainetés et des territoires toujours favorables aux plus riches et aux plus forts. L'émancipation du peuple belge n'était point son but, il était seulement la conséquence de son idée que la création, la multiplication dans la paix, contre les grandes puissances ambitieuses de guerre et d'extension, d'Etats secondaires, était une condition essentielle de l'équilibre européen et de la tranquillité générale.

Ce n'est pas sans échec aux engagements antérieurs que triomphait la solution adoptée. Une disposition du Congrès d'Aix-la-Chapelle portait en effet que « dans le cas où des réunions auraient pour objet des affaires spécialement liées aux intérêts d'autres Etats, elles n'auraient lieu que sous la réserve expresse du droit (pour ces Etats) d'y participer directement ». Cependant le plénipotentiaire hollandais ne fut pas admis aux délibérations. Nous en avons vu la raison : « Chaque nation a son droit, mais l'Europe aussi a son droit ; c'est l'ordre social qui le lui a donné. »

Ordre social, notion vague, aussi vague que dans le domaine du droit interne, celui d'ordre public, dont il sera possible de faire en d'autres circonstances des applications moins louables que celles de Londres en 1830.

On doit, en effet, reconnaître que la façon dont les grandes puissances établirent à Londres l'équilibre européen est une des plus heureuses que l'on rencontre et qu'elle ne mérite point les critiques que nous avons adressées aux combinaisons antérieures. Mais le mérite n'en revient pas au principe en lui-même. Il tient aux circonstances et au sincère désir de paix qui unissait le roi de France et son représentant Talleyrand.

Seule la Russie était prête à soutenir les armes à la main les prétentions de la Hollande, mais elle se trouvait isolée, car les circonstances faisaient que l'Angleterre, ennemie en principe de la guerre, n'avait aucun intérêt à la faire, la France et l'Autriche qui commençaient à peine de goûter les bienfaits de la paix ne tenaient guère à entreprendre de nouvelles campagnes.

En France, le roi, pour maintenir la paix en Europe, n'hésitait point à braver une opposition politique qui pouvait mettre son trône en danger et à renoncer à la satisfaction d'amour-propre qui aurait fait du duc de Nemours le souverain du nouvel Etat. Il trouvait dans Talleyrand les plus hautes qualités de souplesse et de sang-froid que puisse fournir un diplomate, mises au service d'un sincère désir de paix. Si donc l'équilibre a pu se trouver établi en 1830 aussi facilement et d'une façon aussi heureuse, il faut faire dans ce succès une large part aux sentiments pacifiques de ses restaurateurs. Cet exemple illustre très heureusement ce que nous disions de l'équilibre à la fin de notre introduction. Le procédé ne vaut que par les hommes qui l'appliquent et par l'esprit dans lequel ils l'appliquent, il n'a pas en lui-même la valeur d'un principe juridique.

SECTION II

L'ÉQUILIBRE ET LA TURQUIE

Les affaires d'Orient ont toujours été pour l'Europe une occasion ou un prétexte d'affirmer la nécessité de l'équilibre et d'essayer de le réaliser.

L'existence d'une puissance orientale assez forte pour limiter les ambitions soit des puissances centrales, soit de la Russie, paraît, en effet, propre à assurer la paix en Europe. Par la menace qu'elle peut faire peser sur les flancs de l'Autriche, elle permet de limiter les ambitions de celle-ci. De là l'alliance à différentes époques entre les rois de France et le sultan. Mais la puissance ottomane semblait également nécessaire pour fermer à la Russie l'accès de la Méditer-

ranée et l'empêcher d'acquérir sur le monde gréco-slave une influence prépondérante.

Aussi n'est-il pas étonnant qu'après les événements qui manifestaient clairement la volonté russe de détruire la puissance ottomane, les différentes puissances intéressées à son maintien, soit parce qu'elles étaient ses voisines immédiates, soit parce que les intérêts généraux de l'Europe leur commandaient de ne pas laisser s'établir la prédominance russe en Orient, se soient réunies pour aviser aux mesures à prendre pour éviter une liquidation immédiate de la succession de l'homme malade. Quand il fut évident qu'aucune mesure diplomatique ne pouvait réussir, un traité d'alliance intervint entre la France, la Turquie et l'Angleterre, le 12 mars 1854, pour assurer le maintien de l'Empire ottoman. « Sa Majesté l'Empereur des Français et Sa Majesté la Reine du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne, étant pleinement persuadés que l'existence de l'Empire ottoman dans ses limites actuelles est essentielle au maintien de la balance du pouvoir entre les Etats de l'Europe... »

Au cours de la Conférence de Vienne de 1855, dans la séance du 24 avril, la question de l'équilibre européen fut soulevée pendant les débats qui s'élevèrent sur l'intégrité du territoire ottoman et la discussion des conditions de neutralité de la Mer Noire. Le représentant de la France, M. Drouyn de Lhuys, indiqua nettement le problème qui se posait. Il « consistait à trouver les moyens de rattacher l'existence de l'Empire ottoman à l'équilibre européen et de mettre fin à la prépondérance de la Russie dans la Mer Noire » (1).

Les parties n'étaient guère d'accord sur le moyen propre à atteindre l'équilibre désiré. Drouyn de Lhuys, se réclamant de l'exemple de Catherine de Russie, aurait voulu faire de la Mer Noire une mer purement commerciale fermée aux pavillons de guerre de toutes les nations. Au nom de ce même équilibre, la Russie voulait au contraire l'ouvrir à toutes les nations, estimant que rien ne paraissait plus avantageux à la fois pour l'indépendance de l'Empire ottoman et pour l'équilibre européen en général, que des combinaisons qui admettraient de l'autre côté des détroits l'existence des flottes les plus

(1) Martens, *N. R.*, XV, p. 678-681.

formidables du monde, tandis qu'en deça le contrepoids de la marine russe serait anéanti.

Ainsi, d'accord sur la nécessité de maintenir l'équilibre, la Russie d'une part, les puissances alliées de l'autre, étaient en contradiction absolue sur le point de savoir en quoi il pourrait consister. La Russie, jugeant que sa flotte avait été trop faible pour contribuer efficacement dans la guerre d'alors à la défense de ses côtes, semblait inspirée par la pensée que « la prépondérance de la Russie dans la Mer Noire... est une nécessité absolue pour l'équilibre européen ». Au contraire, les autres puissances estimaient que la Conférence devait mettre fin à cette prépondérance et que, quelle que faible qu'elle fût, la flotte russe était « encore trop forte vis-à-vis de la marine ottomane ».

Mais à quel titre, en vertu de quel principe imposer à la Russie une telle restriction de souveraineté : le plénipotentiaire autrichien ne dissimulait point à cet égard que la volonté des grandes puissances était souveraine : « Lorsque ces puissances sont unanimes à voir dans l'existence d'une flotte illimitée dans la Mer Noire un danger pour l'Empire ottoman, l'opinion contraire de la Russie ne saurait les empêcher d'aviser à des mesures de précaution pour obvier à ce danger. » On ne saurait affirmer plus nettement l'idée que la volonté de la majorité fait la loi ; que la volonté du plus fort s'impose sans discussion possible au plus faible. Que devient dans cette conception le principe de la souveraineté et de l'égalité des États ? Le plénipotentiaire russe le demandait non sans ironie au représentant autrichien. Tout en déclarant partager le respect professé par celui-ci à l'égard de la souveraineté de la Sublime Porte, il demandait en retour à M. le plénipotentiaire d'Autriche « pourquoi la même valeur n'est pas accordée par lui à un droit de souveraineté également incontestable de l'empereur de Russie, celui de décider du nombre de vaisseaux qu'il lui convient d'avoir dans ses propres ports ? Il lui semble que dans ce cas la réciprocité serait de la plus simple équité ».

En somme, ce que Drouyn de Lhuys appelait concilier l'existence de l'Empire ottoman avec l'équilibre européen et empêcher la prépondérance de la Russie sur la Mer Noire, c'était bien au fond appor-

ter une atteinte à la liberté de celle-ci et la traiter en quelque sorte comme une petite puissance. On essayait bien de lui dorer la pilule en lui disant que Louis XIV avait accepté de ne pas fortifier Dunkerque et qu'elle avait imposé à la Turquie de n'avoir pas de navire de guerre sur la Caspienne. Mais les artifices de la diplomatie ne pouvaient voiler la réalité.

Les hostilités continuèrent donc jusqu'à ce que sur les instances du roi de Prusse la Russie, au début de 1856, acceptât de négocier sur les bases indiquées par la France, l'Angleterre, l'Autriche.

Cette insistance de la Prusse est à noter. L'intégrité de l'Empire ottoman ne la préoccupait pas outre mesure et elle n'avait pas pris une part bien active aux négociations ou aux opérations destinées à l'assurer. Mais elle redoutait la généralisation de la guerre qui aurait eu alors un autre but que le règlement de la question d'Orient et aurait pu avoir pour objectif la révision des traités de 1815 en ce qui concerne le centre de l'Europe. Les négociations aboutirent au traité de Paris de 1856. L'accord fut facile parce que l'on s'était, par une série d'ententes préliminaires, mis d'accord sur les principaux points. Les puissances avaient indiqué leurs conditions que la Russie avait en principe acceptées.

Clôturent une guerre entreprise pour assurer l'équilibre européen en empêchant la défaite de l'Empire ottoman, le traité de Paris ne pouvait faire autrement que garantir le maintien de l'intégrité et de l'indépendance de l'Empire ottoman. L'article 7, en effet, stipulait dans sa seconde partie « que Leurs Majestés s'engagent chacune de son côté à respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Empire ottoman, garantissant en commun la stricte observation de cet engagement et considérant en conséquence tout acte de nature à y porter atteinte comme une question d'intérêt général ». Cet acte ne faisait que reproduire une formule déjà proposée à Vienne en avril 1855, sur le sens de laquelle on n'avait pu s'entendre alors. Le prince Gortchakoff avait pris soin, en effet, de préciser qu'il n'attachait pas à cette garantie le sens d'une garantie active et qu'il n'entendait pas que la Russie s'engageât, le cas échéant, à faire la guerre pour défendre cette intégrité. Les autres plénipotentiaires donnèrent une explication contraire. A Paris, la question ne fut pas agitée. On

inséra purement et simplement la clause proposée à Vienne et qui gardait pour chaque puissance le sens qu'elle avait auparavant.

Ainsi la première base sur laquelle reposait l'équilibre européen que l'on voulait alors établir n'était pas interprétée de la même façon par tous les intéressés, et ce n'est qu'en faisant le silence sur ce dissentiment que l'on pouvait paraître d'accord. L'une des plus importantes stipulations du traité reposait donc sur une équivoque. Pour la faire cesser, du moins partiellement, on crut donc nécessaire de préciser la pensée de certains signataires, dans une convention particulière entre la France, l'Autriche et la Grande-Bretagne, d'où il résultait que cette garantie était établie contre la Russie. C'était gratuitement mécontenter celle-ci et lui donner un nouveau grief contre le traité qui prétendait établir l'équilibre au moyen de l'intégrité de l'Empire ottoman. Mais c'était même un leurre pour celui-ci, car il n'était point partie à cette nouvelle convention, de sorte qu'il ne pouvait s'en prévaloir pour appeler ses garants à l'aide au cas où il serait attaqué ; c'est ce qui se produisit en 1877. Du reste, toute clause de garantie implique dans son interprétation une certaine part d'arbitraire. L'intégrité de l'Empire ottoman n'était donc guère assurée par ces déclarations solennelles et en 1878, ce sera à son détriment que l'on rétablira ce fameux équilibre au maintien duquel il était indispensable 20 ans plus tôt. Comment du reste s'en étonner, puisque tout traité de garantie donne forcément au garant le désir, ne fût-ce que pour alléger sa propre responsabilité, de contrôler les actes du garanti et fatalement de s'immiscer dans ses affaires.

L'article 7 ne garantissait donc qu'en apparence l'intégrité de l'Empire ottoman. Il laissait de ce chef la porte ouverte à bien des interventions et par là apportait lui-même une première atteinte à cette souveraineté de l'Empire qu'il se plaisait cependant à affirmer. Mais un autre texte consacrait une seconde atteinte à cette souveraineté en obligeant le Sultan à communiquer aux puissances les mesures d'ordre intérieur qu'il devait prendre en faveur des populations chrétiennes. L'obligation de communiquer ces mesures aux puissances impliquait pour celles-ci, le cas échéant, le droit d'invoquer les dispositions de l'acte à elles communiqué. En dépit des

mots, c'est bien une atteinte à la souveraineté du Sultan que ne peut dissimuler la finale de cet article : « Il est bien entendu que cette communication ne saurait, en aucun cas, donner le droit aux dites puissances de s'immiscer dans les rapports de Sa Majesté le Sultan avec ses sujets, ni dans l'administration intérieure de son Empire ».

En réalité, ces dispositions étaient contradictoires et les événements ultérieurs devaient plusieurs fois démontrer que, ainsi que le disait en 1876 le ministre des Affaires étrangères français, « les puissances n'ont jamais admis que l'article 7... leur interdît de présenter leurs observations à la Porte, dans le cas où le firman resterait lettre morte ».

Le second élément de l'équilibre établi en 1856 consistait dans une série de mesures prises contre la Russie et dont la principale était la neutralisation de la Mer Noire. Jusqu'au dernier moment, la Russie avait protesté contre cette disposition et elle en garda au cœur une amertume qui devait faire douter de la possibilité de sa durée.

D'ailleurs le comte de Beust qui, dès 1855, avait conseillé à la Russie d'accepter la neutralisation, ne se faisait point d'illusion sur la valeur de cette clause. Ecrivant au ministre des Affaires étrangères de Russie pour l'engager à profiter des bonnes dispositions de Napoléon III, il lui disait que le sacrifice demandé à la Russie serait fort peu de chose, qu'en fait on ne pouvait empêcher bien longtemps une puissance de 80 millions d'âmes d'entretenir une escadre sur les mers qu'elle domine ; je suis certain, ajoutait-il, que dans 10 ou 12 ans un diplomate se trouvera pour proposer le *statu quo ante bellum*.

Le comte de Beust ne se trompait que de deux ans. L'événement devait se produire en 1870, et devenu à son tour ministre d'Autriche, il devait être le premier à se plaindre de la rupture.

La clause établissant la neutralisation de la Mer Noire était ainsi rédigée : « La Mer Noire est neutralisée : ouverte à la marine marchande de toutes les nations, ses eaux et ses ports sont formellement et à perpétuité interdits aux pavillons de guerre soit des puissances riveraines, soit de toute autre puissance, sauf les exceptions mentionnées aux articles 14 et 19 du présent traité. »

Bien que visant *in terminis* tous les navires, elle ne pouvait en réalité s'appliquer qu'aux navires russes ou turcs, puisque pour gagner la Mer Noire, il faut passer par les détroits qui sont fermés à tout navire de guerre. Il y avait donc là une véritable atteinte à la souveraineté de la Russie et au droit de conservation qui appartient à tout Etat indépendant. Et cette disposition était encore renforcée par d'autres qui étaient indiquées comme une conséquence naturelle de la neutralisation. L'article 12 proclame la liberté du commerce dans la Mer Noire.

L'article 13 tirait de la neutralisation une conséquence particulièrement blessante pour la Russie en déclarant comme sans objet l'établissement ou le maintien d'arsenaux militaires maritimes sur le littoral. « En conséquence, Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies et Sa Majesté Impériale le Sultan s'engagent à n'élever et à ne conserver sur ce littoral aucun arsenal militaire maritime. »

La servitude était donc étendue de la Mer Noire au littoral, c'est-à-dire au territoire proprement dit. L'Angleterre aurait même voulu qu'il fût interdit à la Russie d'établir des arsenaux à une certaine distance à l'intérieur des terres sur les fleuves débouchant dans la Mer Noire. Sur les instances de la France cette exigence fut atténuée, mais il fut entendu, dans les procès-verbaux, que la Russie ne devait construire sur ces fleuves aucun autre navire de guerre que ceux dont la conservation lui était autorisée.

Il n'était pas possible, en effet, d'exclure tout navire de guerre de la Mer Noire. On admit donc que la Russie et la Turquie auraient des bâtiments légers, mais en nombre égal, et le fait qu'il fallait à cet égard une entente entre les deux pays accentuait la servitude imposée à la Russie. Ce n'est pas tout, l'article 9 autorisait chacune des puissances contractantes à faire stationner en tout temps deux bâtiments légers aux embouchures du Danube. C'était, sous couleur de police, établir un véritable contrôle sur les faits et gestes de la Russie dans la Mer Noire, et il n'est pas étonnant que cette disposition, la plus grave du traité en ce qui concerne la Russie, a été celle qui a le plus longtemps retardé la paix.

Des dispositions de ce genre ne peuvent être approuvées. Elles

produisent souvent plus d'effets, si c'est un grand Etat qui en est frappé, qu'une diminution de territoire, c'est que l'humiliation qui en résulte est permanente et on ne peut espérer que de pareilles situations seront durables.

Pour qu'elles le fussent, il faudrait du reste que l'accord persistât entre ceux qui l'ont imposé. Or, il est difficile que cette entente persiste puisqu'elle suppose une communauté d'intérêts politiques, et que cette communauté est éventuellement précaire et variable. On le vit au moment même du Congrès. Pendant les négociations, la France, inquiète des prétentions de l'Angleterre, se rapprochait de son adversaire de la veille.

Dans ces conditions, la puissance à qui on impose pareille humiliation n'aura plus d'autre souci que de se débarrasser de ces dispositions. Elle cherchera toute occasion qui lui permettra de profiter d'une divergence entre les intérêts des puissances contre lesquelles elle a à lutter et tentera de s'affranchir. Au besoin, elle suscitera et accentuera ces divergences, de sorte que la combinaison imaginée pour le maintien de l'équilibre et de la paix tournera en une source de difficultés. Cette observation est si vraie que souvent une grande puissance n'a qu'à attendre et à observer les événements, ils se chargeront de lui offrir le moyen désiré pour recouvrer sa liberté d'action. C'est ce qui se passa pour la Russie. En peu d'années après le traité de Paris, elle recevait des différentes puissances qui recherchaient son amitié des propositions pour l'affranchissement de la Mer Noire. La Russie devait ressentir d'autant plus vivement l'humiliation de cette clause qu'elle en faisait remonter la responsabilité à l'Autriche. Elle l'aurait acceptée des adversaires qui avaient été en guerre avec elle, elle ne pouvait pardonner à l'Autriche, intervenue seulement au dernier moment, de n'avoir pas pu lui éviter cette humiliation. Elle devait lui en garder rancune, d'autant plus qu'elle avait rendu à l'Autriche, en 1849, un grand service qui avait conservé sa couronne à François-Joseph.

Restait, pour établir un parfait équilibre, à limiter la force offensive de la Russie dans le Nord. De là la disposition particulière aux Iles d'Aland qui est une des rares stipulations du traité de Paris qui ont subsisté jusqu'à une époque récente.

Quelle appréciation peut-on porter sur l'œuvre du Congrès de Paris ?

Au moment où le traité de Paris intervenait il semblait, pour le public, que la question d'Orient était réglée au moins pour un temps appréciable. Pour ceux qui voyaient plus loin, au contraire, ce n'était qu'une étape qui devait être vraisemblablement bientôt franchie. L'accord de 1856 contenait trop de germes de mécontentement pour qu'il pût créer une situation durable.

Quant aux résultats de la guerre, ils différaient pour les différentes puissances qui avaient figuré au traité ; la France et l'Angleterre, qui avaient loyalement pratiqué la politique du désintéressement, n'en tiraient aucun avantage territorial. Mais la France avait acquis au point de vue politique une situation prédominante. C'était pour la dynastie napoléonienne une revanche des traités de 1815, et pour la France une revanche de la situation humiliée qu'elle avait eue en 1840. Elle aurait pu tirer de cette prédominance politique de grands avantages si elle avait pratiqué une politique sage et modérée et si elle ne s'était pas lancée dans la politique de nationalités qui devait la conduire à observer dans la guerre austro-prussienne une fâcheuse attitude d'abstention.

L'Angleterre gagnait à l'affaiblissement de la puissance russe sa liberté d'action en Asie.

Quant à l'Autriche, si elle avait joué un rôle important, elle n'avait pas cependant été jusqu'au bout de ses intentions ; elle avait conclu avec les puissances occidentales un traité d'alliance, elle ne l'avait fait qu'au dernier moment et elle avait semblé ne venir qu'au secours des vainqueurs. Elle obtenait l'avantage de soustraire les principautés danubiennes à l'influence de la Russie et elle avait obtenu la libre navigation sur le Danube, mais elle n'avait pas pu pousser jusqu'au bout ses intentions ni satisfaire pleinement ses ambitions.

La Russie était vaincue et humiliée, et ses relations avec les autres puissances se trouvaient sensiblement modifiées. En 1840, elle avait poursuivi une politique conjointe avec l'Angleterre, mais l'attitude de celle-ci pendant la guerre et au Congrès de Paris n'était pas de nature à rendre à l'avenir les rapports faciles entre les deux puissances. Quant à l'Autriche, il est certain que la Russie ne pouvait plus avoir

avec elle que des rapports difficiles, car elle n'avait reçu que la plus noire ingratitude comme récompense d'avoir rétabli François-Joseph.

Au lendemain du Congrès de Paris, une dépêche du 7 août 1856 déclarait que l'Autriche ne pouvait plus compter sur l'appui matériel ni même moral de la Russie ; un rapprochement avec l'Angleterre ne paraissait pas actuellement possible. Il ne voyait donc que la France qui fût en état de remplir les conditions d'une alliance, les deux empires se trouvant dans des rapports organiques et géographiques n'exigeant pas qu'ils soient rivaux ou adversaires. La Russie estimait donc qu'il était d'une saine politique et de son intérêt de chercher à établir une entente avec la France, sans égard au régime qui gouvernerait ce pays.

Il est curieux de relever cette vue prophétique. Au lendemain même du jour où était conclu cet accord qui prétendait établir un équilibre dont certains de ses auteurs prévoyaient la caducité, l'Etat qui avait le plus à en souffrir discernait nettement un des procédés dont on devait par la suite essayer pour consolider l'équilibre.

Rien ne marque mieux le caractère artificiel et instable des combinaisons d'équilibre que le peu de chose à quoi s'est trouvé réduit par la suite le traité de Paris que le Congrès de Berlin a presque complètement anéanti.

On peut donc dire que le Congrès de Paris n'a pas atteint le but qu'il se proposait : il importe également de signaler qu'il ne crut pas devoir terminer ses séances sans prendre une initiative dange-reuse pour la paix et contraire aux principes de droit. Il crut bon d'examiner sinon de résoudre certaines questions intéressant les intérêts de l'Europe comme la question de Pologne, celle de Grèce, d'Italie. Au point de vue politique ce procédé fâcheux ne pouvait qu'aller contre le but apparent qui était de régler des questions capables de troubler alors qu'en réalité on ne pouvait, en soulevant des questions irritantes, qu'augmenter les causes de troubles. Au point de vue juridique, cette manière d'agir était incorrecte : parce qu'il s'agissait de questions intéressant des pays qui n'étaient pas représentés au Congrès, les puissances s'érigeaient en tribunal, mais sans entendre les pays dont elles s'occupaient. C'est un système dangereux et contraire au droit, les décisions ainsi prises ne sont pas éclaircies et manquent de l'autorité nécessaire pour s'imposer.

CHAPITRE III

LE CONCERT EUROPÉEN

Le principe de l'équilibre n'est pas, pour différents motifs que nous avons indiqués, un principe du droit international. On pourrait prendre comme épigraphe du principe ce qu'en disait de Réal de Curban dans son livre, *La science du gouvernement* : « Que de flots de sang a fait répandre l'équilibre de l'Europe ! Il y a longtemps que les souverains, pour tâcher d'éviter de faire la guerre, la font. »

Connaissant les défauts de ce principe, on a essayé d'instituer un organe qui en serait le gardien : c'est la tentative de la constitution d'un directoire d'équilibre européen ; il devait assurer un rôle analogue à celui que le Pape avait tiré autrefois de sa suprématie ; ce directoire n'eut pas une longue durée et sa carrière ne comprend pas plus de dix ans, mais il a laissé derrière lui un expédient qui, moins absolu, a joué jusqu'à nos jours un rôle important, le Concert européen. On ne peut comprendre son rôle que si on connaît son prototype. Le directoire européen est une institution spéciale nécessaire pour donner au principe d'équilibre la vertu qu'il n'avait pas par lui-même ; une institution matérielle, pour soutenir ce principe ne suffisant pas, il fallait lui donner l'appui d'un principe moral, de là l'établissement d'une direction que fonda Alexandre dans un instant de mysticisme ; ce n'est pas, d'ailleurs, du premier coup qu'on arriva à cette organisation ; l'idée du directoire s'est dégagée peu à peu de 1813 à 1814 ; elle a son point de départ dans certaines dispositions du premier traité, celui de Cadix en février 1813 qui forme la coalition contre Napoléon ; il est interdit par ce traité aux coalisés de traiter séparément avec Napoléon ; c'est de cette clause, simple précaution au début contre la défection des puissances, que va sortir

la pensée de donner à cette coalition une tête qui serait chargée d'assurer la paix et l'équilibre. Le sentiment et la nécessité d'assurer une direction ferme et constante était particulièrement ressentie par les Anglais.

L'Angleterre était résolue à ne pas laisser échapper l'occasion d'imposer la paix à Napoléon ; les affaires de la coalition avaient été heureuses jusqu'à la bataille de Leipzig : les dissensions n'intervinrent qu'après ; mais l'Angleterre entendit imposer la paix et une paix durable. Elle réussit à le faire comprendre aux autres puissances. Avant même l'ouverture des négociations, elle fit prévaloir son point de vue, c'est-à-dire être peu à délibérer et être d'accord sur les conditions à exiger ; les puissances doivent faire bloc contre la France ; ce sont ces vues qui prévaudront au Congrès de Châtillon.

Ces vues s'affirment dès l'ouverture du Congrès et marquent une étape dans la constitution du directoire européen ; dans la séance du 5 décembre 1813, les plénipotentiaires des quatre grandes puissances déclarent qu'ils se présentent non pas seulement en tant que plénipotentiaires des Etats qui les ont délégués, mais comme envoyés de l'Europe entière, et ils essaient de justifier cette prétention en disant : nous répondons de l'accession des alliés aux conditions que nous émettrons.

Pendant le cours des négociations, des discussions graves se produisirent entre les alliés. Pour y mettre fin, l'Angleterre chercha et réussit à établir l'union et à mettre de nouveau au premier plan l'action directrice des quatre puissances par le traité de Chaumont.

Le traité de Chaumont, 9 mars 1813, fut véritablement l'œuvre de l'Angleterre ; il résumait dans un instrument unique les différents traités par lesquels s'était nouée l'alliance entre les puissances et il y ajoutait un caractère de permanence qui marquait une nouvelle étape dans la constitution du Directoire ; il était signé pour vingt ans ; il annonçait aussi l'esquisse d'un gouvernement temporaire pour l'Europe.

A la chute de Napoléon, les puissances se réunirent en vue du partage de ses dépouilles ; il y eut des négociations qui traînèrent après le traité de Paris, car les puissances ne réussissaient pas à s'entendre. Poursuivies à Londres, elles n'aboutirent pas et pour en

masquer l'insuccès, les puissances renouvelèrent le traité de Chaumont le 29 juin 1814 en déclarant leur volonté formelle de mettre au-dessus de leurs ambitions particulières la question de la paix européenne ; le traité de Chaumont reprit sa vigueur avec le retour de Napoléon qui reforma la coalition contre lui ; le 13 mars, la déclaration de Vienne mit Bonaparte hors la loi en déclarant que la violation du traité de Fontainebleau par Bonaparte le mettait en dehors du droit, et les puissances se reconnaissaient le droit de tout faire pour éviter que la paix ne soit troublée.

En vérité, Napoléon n'avait pas l'intention de prendre encore la responsabilité d'une guerre ; il sentait très bien que sa situation était précaire et il essaya de conserver la paix en se déclarant prêt à respecter les conditions du traité de Paris.

Pour détourner la menace de la guerre, il invoqua le principe qu'un Etat était libre de changer la forme du gouvernement sans que les autres puissances puissent lui trouver une raison de guerre ; une commission fut nommée entre les souverains pour préparer une réponse au mémoire adressé à Vienne dans ce sens. Il était dit, dans la réponse, que les puissances reconnaissaient ce principe ; mais elles savent aussi que ce principe doit avoir une juste limite et les puissances étrangères ont le droit de protester contre l'usage abusif de ce principe qui peut leur causer des dommages. Au nom de la tranquillité de l'Europe, les puissances allèrent à Waterloo.

Après la liquidation de la nouvelle guerre, les quatre puissances victorieuses signèrent un nouveau traité qu'on confond souvent avec le traité de l'Alliance ; il obéit dans une certaine mesure au même esprit, mais il mérite d'en être distingué.

Le traité de la Sainte Alliance est antérieur à ce traité, il est du 20 novembre 1815 ; au contraire des principes de Machiavel, il est affirmé dans le traité de la Sainte Alliance que les bons rapports entre Etats doivent être basés sur la religion chrétienne ; mais cet accès de mysticisme a été de courte durée et le sentiment de charité chrétienne n'a pas tardé à être vaincu par le souci des intérêts matériels. Le traité de la Sainte Alliance jetait sur la future constitution du Directoire une lueur d'élément moral que les quatre puissances n'ont pas toujours aperçu. Le second traité, lui, érige le concert des

quatre en une institution chargée d'assurer la paix générale ; et « pour faciliter l'exécution du présent accord, les quatre grandes puissances conviennent de renouveler des réunions consacrées à l'examen des questions européennes et au repos de l'Europe ». Le traité prononçait encore l'exclusion du trône de France de Napoléon et de sa famille, et ce principe est un de ceux que le Concert européen s'engage à faire respecter ; enfin les quatre puissances élargissent encore leur rôle d'intervention en se reconnaissant le droit de veiller aux mouvements révolutionnaires qui pourront se reproduire en France et dont la répercussion pourrait se faire sentir dans les autres Etats.

Les puissances ne profitèrent pas au même degré de ce traité, elles ne le comprirent pas non plus de la même façon : celui qui en profita le plus, c'est le prince de Metternich, qui avait été le véritable organisateur de la paix européenne ; pour lui, la notion de paix européenne, c'est la sécurité dans la possession, et c'est dans ce sens qu'il essaiera de diriger le Concert européen et surtout au profit de l'Autriche ; ce sera une cause de l'échec du directoire européen. Le Directoire existe depuis le 20 novembre 1815, mais il ne devient définitif qu'en 1818 au Congrès d'Aix-la-Chapelle. Dès 1817, Metternich voulait faire reconnaître que l'état de la France lui permettait le retrait des troupes des puissances. Mais Alexandre voulait non pas seulement réunir les quatre puissances, mais toutes les puissances ; Metternich n'accepta pas cette idée et réussit à persuader Alexandre qu'il fallait restreindre le Congrès tant au regard des puissances réunies et qu'au programme à examiner. Seule la question de l'évacuation de la France devait être examinée. Mais une nouvelle question se posa : quelle place allait-on donner à la France dans ce Congrès, Metternich voulait lier la France à un concert diplomatique ayant pour but la paix générale, et pour éviter les inquiétudes des autres cours, Metternich voulait faire prendre l'engagement que les puissances ne s'occuperaient que de leurs propres intérêts ; mais c'était une disposition ambiguë du traité, sous laquelle on peut discerner déjà les interprétations diverses qu'on en donnera. Ces vues que formula Metternich trouvèrent leur expression dans le protocole du traité d'Aix-la-Chapelle en 1818.

Il semblait que l'entrée de la France dut fortifier le concert des quatre ; elle l'a, au contraire, affaibli ; car l'union des quatre puissances résidait dans la crainte commune de ces quatre puissances des ambitions françaises ; l'entrée de la France dans la Pentarchie faisant disparaître ces craintes annula en même temps ce lien entre les quatre puissances.

Désormais chacun ne devait plus poursuivre sous le couvert de l'intérêt général, que la satisfaction des intérêts particuliers ; le système du Concert européen reposait donc sur les deux idées suivantes :

1° L'objet de l'union des cinq grandes puissances est le maintien de la paix fondée sur le respect religieux des droits de chacun ;

2° Le moyen de pourvoir à la sauvegarde de la paix, ce sont des réunions par les souverains et les délégués.

Ces réunions devaient avoir pour objet ou la discussion d'intérêts communs, ou les affaires intéressant d'autres puissances que celles qui entraient dans la Pentarchie et dans ce cas, sur la demande de ces puissances et avec leur participation : c'était équivoque, car il y avait contradiction latente et volontaire entre ce principe de réunion entre les grandes puissances et le principe que les questions intéressant les puissances de second ordre ne devaient être discutées que sur l'invitation de ces puissances et avec leur participation ; car fatalement les intérêts des cinq grandes puissances devaient nécessairement toucher aux intérêts des autres puissances.

Ce protocole était marqué du sceau de Metternich qui avait toujours soin d'introduire dans les documents auxquels il collaborait des formules à double sens.

Ce système n'allait pas tarder à témoigner de ses défauts et à décliner.

En 1820, un premier incident se produit, une révolution éclate en Espagne. Alexandre juge que la révolution appelle un remède européen et propose de réunir un Congrès. Mais Metternich s'intéressait très peu aux affaires d'Espagne. D'autre part, l'Angleterre déclina nettement la proposition d'Alexandre. Si les Anglais ont refusé d'intervenir, ce n'est pas que l'Angleterre ait toujours été, comme on l'a dit, pour le principe de la non intervention dans la

politique intérieure, elle n'a jamais hésité, en effet, à intervenir quand son intérêt était en jeu. Mais elle estimait qu'une intervention se produisant non pour rétablir la paix européenne, mais pour prévenir des causes intérieures de révolution, ne pouvait être qu'une source de difficultés. Le Congrès de Vérone de 1822 fut la dernière tentative de gouvernement collectif de l'Europe. Cet essai a échoué parce que l'esprit qui était indispensable pour son maintien lui manquait, à savoir la prédominance de l'intérêt particulier. D'un autre côté les Etats secondaires sont peu enclins à supporter la suprématie des grandes Puissances.

Les événements politiques contemporains ont donné au Concert européen quelques occasions de se manifester. Mais il faut bien reconnaître qu'il s'est plutôt borné, dans la plupart des cas, à constater et à couvrir des faits acquis plutôt qu'à trouver des solutions.

En 1870-1871, il n'a su ni empêcher la guerre franco-allemande ni régler la victoire allemande. Lors de la Conférence de Londres, il s'est contenté, tout en proclamant que le respect des conventions est un principe du droit des gens, d'enregistrer la violation du traité de Paris par la Russie : il ne sut pas davantage empêcher les troubles de se produire dans les Balkans, et nous avons vu comment en 1878 il réalisa l'équilibre par des remaniements territoriaux, source de nouvelles difficultés.

S'il faut constater que le Concert européen a manifesté son indifférence dans la question égyptienne, qu'il s'est contenté, lors de l'annexion de la Bosnie-Herzégovine, d'enregistrer le fait accompli en violation des traités antérieurs, et qu'il s'est montré impassible devant la crise arménienne, il faut reconnaître que son action n'a pas été sans utilité dans le règlement de certaines affaires africaines : en 1884, relativement au Congo et surtout lors de la Conférence d'Algésiras qui donna, temporairement du moins, une solution à la question marocaine.

Ces applications récentes du Concert européen sont fort loin de ce qu'il était à ses origines. Si les idées d'Alexandre et de Metternich avaient réussi, le Concert eût pu devenir une institution politique régulière et juridique. Mais il s'en est considérablement écarté et on ne peut le considérer ni comme un concert politique, ni comme un

concert juridique. Il s'est formé sous l'influence de certaines circonstances, tantôt en vertu des traités antérieurs, tantôt sans qu'il existât de traités. En réalité, le Concert européen n'est qu'un syndicat intermittent qui se constitue quand les grandes puissances européennes jugent bon d'intervenir pour solutionner des querelles qui risquent de les entraîner dans la guerre. Leur conduite n'a jamais été guidée par des considérations juridiques, mais uniquement par des nécessités ou des convenances politiques. Pas plus dans sa formation que dans sa manière de procéder, le Concert européen n'a agi au nom de dispositions d'ordre juridique.

Toutefois, s'il ne peut être considéré comme une institution du droit des gens, mais comme un expédient politique, le Concert européen mérite, par la fréquence de ses interventions, d'attirer l'attention. On peut dégager de l'expérience de deux siècles les conditions qui sont indispensables à son succès. La première, c'est l'existence d'un désir effectif de concorde faute duquel le Concert ne saurait se former. Mais ce désir d'entente n'est général qu'autant que la crise menaçante met en cause des intérêts nettement ressentis par chacune des grandes puissances. Il est rare que le Concert se forme si certaines d'entre elles sont indifférentes à la solution des questions en litige. L'intelligence de l'intérêt que chacun des Etats peut estimer avoir en la matière est un des facteurs essentiels pour la formation et le maintien du Concert européen.

La seconde condition nécessaire à sa formation et à son succès, c'est l'esprit de modération. Il faut que chacune des puissances qui se réunissent renonce au désir de réaliser au détriment des autres des avantages incompatibles avec les droits et les aspirations des autres Etats, sinon l'accord auquel il pourra aboutir sèmera derrière lui des rancunes menaçantes pour l'avenir. Cet esprit de modération doit se manifester dans les revendications formulées par les puissances intéressées. Il arrive souvent que chacune d'elles soit dominée par la crainte de demander trop peu et dans cette crainte, en demande trop ou refuse de rechercher ou d'accepter un terrain d'entente. Le but dans ces conditions ne saurait être atteint. A ce point de vue, les réunions des délégués de plusieurs Etats présentent une grande supériorité sur les négociations séparées. Dans celles-ci, chacune

des parties reste sur ses prétentions et risque de ne pas être éclairée sur la situation véritable, car elle ne la considère qu'à son point de vue personnel. Dans une réunion des suggestions utiles peuvent se faire jour, des vues plus nettes de l'état politique général peuvent être indiquées. Mieux renseignés les Etats intéressés, s'ils sont de bonne foi, peuvent apprécier les faits avec plus de justesse, comprendre les prétentions de leurs rivaux et reconnaître dans quelle mesure elles pouvaient être fondées. Les puissances qui ne sont pas directement intéressées au débat exercent sur les parties une influence modératrice, elles n'épousent pas avec la même ardeur leurs revendications, elles calment leurs ressentiments. A l'inverse, un courant de sympathie peut se manifester au profit de l'un des antagonistes pour appuyer des réclamations justes qu'il ne se sentait peut-être pas la force d'affirmer seul et de faire triompher.

Dans ces conditions, on voit que les effets du Concert européen n'ont aucun caractère juridique. Ces procédés rentrent complètement dans le domaine de la politique et de la diplomatie. C'est donc uniquement à ce point de vue qu'il faut se placer pour le juger.

On l'a quelquefois accusé d'avoir fait faillite. Sans doute il a parfois usurpé sur les droits des puissances secondaires et a méconnu la légitimité de certaines de leurs prétentions. Mais il mérite certaines circonstances atténuantes. Il faut reconnaître qu'il a dans une certaine mesure compensé la lacune résultant en droit international de l'absence d'une autorité supérieure aux Etats, par suite de quoi les conflits arrivés à l'état aigu risquent de ne se dénouer que par la guerre. A ce point de vue, le Concert européen a cherché à éviter les recours à la force et, en s'interposant entre deux puissances prêtes à en venir à la guerre, il a pu imposer sa manière de voir et imposer le maintien de la paix. Il a eu une influence modératrice. S'il n'a pu empêcher toutes les guerres, il a su en éviter ou en retarder quelques-unes,

CHAPITRE IV

LES ALLIANCES ET LES ENTENTES

Ce procédé de réaliser l'équilibre est ancien. Nous en avons indiqué précédemment des exemples dans l'antiquité, mais l'étude de cette forme d'équilibre nous amène aussi à examiner les faits de l'époque même où nous vivons. Toutefois, entre les deux périodes, une différence apparaît. Jadis, les alliances étaient conclues à la veille d'une guerre pour faire contre-poids aux forces d'un belligérant. A notre époque, les ententes ont été conclues au lendemain d'une guerre dans un but préventif pour contrebalancer la prépondérance d'un Etat et lui imposer suffisamment de respect pour qu'il craignît de rompre à nouveau la paix. Tel fut le but de l'alliance franco-russe et de l'entente franco-anglaise qu'il nous faut examiner.

Sadowa et Sedan avaient affirmé la suprématie militaire de la Prusse. La proclamation de l'Empire allemand avait remplacé par un lien solide et fortement noué celui plus lâche qui retenait jusqu'ici les Etats confédérés de l'Allemagne du Nord.

Fort de ses succès militaires, l'Empire allait entraîner dans son orbite son ennemie d'hier, l'Autriche, qui, devenue sa fidèle alliée, mettait à son service et sous sa direction toutes ses ressources militaires. Par l'entrée de l'Italie dans cette alliance, l'Europe se trouvait en quelque sorte séparée en deux tronçons entre lesquels la Triplice dressait son bloc formidablement armé et éventuellement menaçant.

En face de cette alliance dominatrice, les autres Etats de l'Europe restaient isolés, défiants ou indifférents l'un à l'égard de l'autre, incapables séparément de contrebalancer l'importance de la Triplice.

Cependant, plus que jamais un rapprochement était nécessaire entre les Etats si l'on voulait maintenir la paix signée à Francfort.

Celle-ci était, en effet, par le fait même des circonstances et de l'histoire, entachée d'un vice initial qui la rendait essentiellement précaire. La guerre de 1870-1871 n'était qu'un épisode de la lutte qui, depuis des siècles, se poursuit sur le Rhin. L'Allemagne avait gagné la première manche. La guerre lui avait valu non seulement deux provinces, mais encore le sceptre de l'Europe. Toutefois, ce succès se produisait à une époque où il apparaissait à beaucoup comme un anachronisme. C'était en plein siècle, des nationalités, dans le temps même où la nationalité allemande se dégageait d'un morcellement séculaire, que Bismarck portait atteinte à la plus ancienne, à la plus sensible, à la plus cohérente des nationalités (Tardieu, p. 398) (1). De ce fait, la victoire de la Prusse prenait vis-à-vis de la France un tout autre caractère que la victoire vis-à-vis de l'Autriche, et les nations franco-allemandes se trouvaient « grevées pour un avenir indéfini d'une redoutable hypothèque ».

Mais en y regardant de près, on distingue aussi autre chose : la différence entre l'idéal national des deux peuples, c'est-à-dire de leur mentalité générale. Il y a de chaque côté des Vosges, des civilisations si opposées que leur contiguïté crée en une certaine mesure un danger permanent de conflit.

Cette opposition avait une cause trop profonde pour que la situation pût s'améliorer. La France vaincue, mais ne désespérant pas de l'avenir, tout en s'abstenant d'une politique de revanche, entreprit, par sa reconstitution militaire et diplomatique, de reprendre en Europe et dans le monde la place qui lui semble due. L'Allemagne, au contraire, n'eut pas d'autre but que d'empêcher cette restauration de la puissance française. Du lendemain de la guerre jusqu'à sa chute, toute la politique de Bismarck tendit à immobiliser la France (Tardieu, p. 401). Il l'a immobilisée en prolongeant le plus possible l'occupation d'une partie de son territoire. Il l'a immobilisée en aggravant le poids de l'indemnité de guerre des conditions rigoureuses apportées aux modalités de paiement. Il l'a immobilisée ou, du moins, il a tenté de l'immobiliser en dirigeant contre elle les menaces de 1875 qui, même si elles ne répondaient pas en

(1) Tardieu, *La France et les alliances*.

lui à une véritable volonté de guerre, demandaient à une menace audacieuse le même résultat qu'à une guerre heureuse : la diminution de la France. Il l'a immobilisée enfin par la conclusion de l'alliance autrichienne, par celle de l'alliance italienne, par les « contre-assurances » germano-russes de 1884 et 1887. Toutes ces opérations, diverses dans le fond et dans la forme, procédaient d'un même esprit, de la conscience lumineuse que la victoire allemande de 1871, par son ampleur même, appelait des représailles ; que l'Allemagne, par cette victoire, était condamnée à préparer éternellement sa défense contre ces représailles, à vivre, suivant le mot du comte Schouvalow, dans le cauchemar des coalitions.

La politique franco-allemande ne pouvait être, par conséquent, dans son essence, sinon dans ses manifestations, qu'une politique de conflit. Le renoncement apparent de la France à ses provinces perdues ne suffisait même point à l'écarter, puisqu'il résultait du fait seul qu'elle voulait par la paix recouvrer son autonomie. L'Allemagne victorieuse ne pouvait ne pas s'alarmer de cet effort. Elle était obligée, de par la situation même qu'elle s'était créée par le traité de Francfort, à lutter contre la France pour maintenir sa suprématie en Europe. La France, si elle voulait vivre, n'était pas moins rigoureusement tenue de lutter pour le rétablissement de l'équilibre. Une sorte de fatalité domina donc toute la politique franco-allemande pendant ces quarante dernières années. Elle pouvait parfois se dissimuler sous des apparences, sinon sympathiques, du moins correctes, mais la première occasion faisait éclater l'opposition inéluctable des situations, que ce fût sur un minime incident de frontière ou sur l'affaire Schnoebele, ou à propos de ce que M. de Bulow appelait l'occasion marocaine.

Toute tentative de la part de la France d'agir en Europe suivant ses aspirations et son droit de souveraineté provoquait une réaction sournoise ou brutale de son antagoniste jaloux de ligoter la France dans l'immobilité qu'il sentait indispensable au maintien de l'hégémonie qu'il avait cru s'assurer définitivement par sa victoire.

Dès lors, dans le calme toujours précaire et menaçant de la paix armée, chacun des deux pays poursuivait logiquement le but de sa politique : l'Allemagne, visant à assurer sa suprématie par l'accrois-

sement constant de sa forme militaire, par la conclusion de l'alliance autrichienne bientôt transformée en Triplice et par la combinaison éphémère des contre-assurances russes ; l'effort de la France, de son côté, tendant à contrebalancer la puissance germanique par une série d'alliances et d'ententes, alliance franco-russe, ententes franco-italienne, franco-anglaise, franco-espagnole, franco-japonaise, anglo-russe, qui devaient rétablir l'équilibre sur le terrain de la diplomatie ou de la politique internationale.

De pareilles conventions impliquent nécessairement une certaine communauté d'intérêts entre les contractants. Elles ne deviennent donc possibles qu'après que les méfiances réciproques entre les différents Etats étrangers au bloc germanique se furent dissipées, après qu'ils se furent rendu compte qu'en face de l'Allemagne, ils pouvaient avoir des prétentions ou des droits identiques à défendre. Une diplomatie dont on a trop médité en France, faite surtout de loyauté et de désintéressement, s'efforça de créer entre les Etats une atmosphère de confiance qui les prépara à mieux se connaître et à se comprendre.

L'Allemagne, du reste, ne faisait point mystère de ses visées ambitieuses et n'hésitait point, en les proclamant, à rappeler la puissance formidable qui pourrait au besoin les appuyer.

Non contente de dominer l'Europe, elle affichait ses ambitions impérialistes, sa volonté de jouer un rôle prépondérant dans la politique mondiale. En Extrême-Orient, elle prenait figure de premier rôle dans la répression des Boxers. Un voyage théâtral de son souverain venait appuyer les intérêts économiques qu'elle s'efforçait d'acquérir en Turquie. Une intervention dans les affaires marocaines montrait que le Bassin méditerranéen attirait son ambition. Elle ne dédaignait même pas de prendre part à une manifestation navale contre le Vénézuéla. Elle espérait devenir une puissance colonisatrice. Elle avait su récemment obtenir au détriment de la France un sérieux accroissement de son domaine africain. Par ses commerçants, ses industriels, ses savants, ses émigrés, son influence s'exerçait sur le monde entier et ses géographes dressaient déjà la carte des contrées qui, dans un avenir prochain, constitueraient la plus grande Allemagne.

Peu à peu, à la lumière de ces faits, les différents Etats prirent conscience du danger commun qui les menaçait. Ils purent envisager chacun pour une date plus ou moins éloignée, sinon leur disparition complète, du moins leur amoindrissement politique et économique. Dès lors, en vertu d'une nécessité d'équilibre qui s'est imposée tour à tour à Charles-Quint, à Louis XIV, à Napoléon, les Etats sentirent le besoin de se grouper. L'Allemagne voulut que les groupements fussent faits contre elle et prétendit qu'on cherchait à l'encercler, à l'isoler. Ce que l'histoire explique « quand l'habitude est prise de régner sans partage, on trouve dans les divisions des autres la garantie du pouvoir qu'on exerce ».

Ce que l'Allemagne a eu à redouter, ce n'est peut-être pas d'être réduite à la solitude, c'est plutôt d'en voir sortir ses voisins. Elle s'est sentie isolée, parce qu'ils cessaient de l'être. La garantie de « sa paix », c'était leur isolement.

L'Allemagne s'est donc plainte de ne pas avoir été appelée à participer à ces accords. Son exclusion, cependant, était une nécessité. Si les autres Etats voulaient vivre en Europe, ils ne le pouvaient qu'à condition de se soustraire au contrôle que n'aurait pas manqué d'assurer sur eux l'Empire, s'il avait été partie aux conventions, tout accord où il aurait participé n'aurait pu aboutir qu'à une mainmise de sa part sur le groupe tout entier. Pour vivre de sa vie propre, chaque Etat devait éviter de lier partie avec l'Empire dont la puissance prédominerait sur les autres contractants. L'exemple de l'Autriche est une leçon à cet égard.

Si les groupements ainsi constitués se sont ensuite, à cause de la puissance formidable et menaçante de l'Allemagne, retournés contre elle, à l'origine ils se sont formés, non pas contre elle, mais sans elle. Il ne pouvait en être autrement. Si ce que l'on souhaitait à Berlin se fût produit, il n'y aurait plus eu d'Europe. Dès lors que l'Europe subsistait, il fallait que l'action diplomatique chargeât l'autre plateau de la balance et rétablît l'équilibre. « Où les Allemands ont vu une menace calculée, il n'y avait qu'une loi de physique politique orientant vers la stabilité la matière internationale » (Tardieu, p. 404).

En somme, l'histoire de ces alliances et de ces ententes depuis

1891 jusqu'à la guerre actuelle, n'est que la réaction contre l'impérialisme victorieux allemand de l'Europe qui voulait continuer à vivre. Les deux pivots de la politique européenne ont été l'alliance franco-russe et l'entente franco-anglaise, autour desquelles sont venues se grouper d'autres ententes d'un caractère plus secondaire, mais destinées à se combiner avec elles en vue d'un équilibre meilleur qui apparaissait comme le gage du maintien de la paix. Elles ont toutes leur point de départ dans l'hégémonie allemande, dans ses prétentions à dominer non seulement l'Europe, mais hors du Continent. Contre le bloc austro-allemand s'est constituée l'alliance franco-russe ainsi que l'entente anglo-française ayant sa source dans la menace des ambitions maritimes et économiques de l'Allemagne.

Il ne peut être évidemment question dans ce travail de rappeler, fût-ce même dans leurs grandes lignes, les pourparlers, les négociations, les circonstances historiques qui ont préparé chacun de ces accords ; il nous suffira de montrer leur importance au point de vue de l'équilibre.

L'alliance franco-russe, dit spirituellement M. Tardieu, peut être considérée comme le type accompli du mariage de raison, et par là, qu'on n'entende point une union imposée aux contractants par une volonté étrangère mais qui, née d'abord de la juste appréciation des intérêts a répondu, une fois conclue, aux sentiments réciproques.

Cette alliance était en quelque sorte commandée par des considérations géographiques. Pour s'en convaincre, il suffit de regarder une carte. Puissance continentale, la France s'est de tout temps trouvée mal protégée par sa frontière Nord-Est contre ses voisins de l'Est. Elle a, de tout temps, cherché du côté « Orient » un appui contre les compétiteurs de l'Est, que ce fut jadis l'Autriche ou aujourd'hui, l'Allemagne. Tour à tour, elle se fit dans ce but l'alliée des Turcs, des Suédois, des Polonais et, plus récemment, des Russes. L'idée d'une alliance des deux grandes « puissances latérales » de l'Europe contre le danger germanique s'était dégagée de bonne heure et, d'elle-même, des nécessités politiques. Elle fut une des raisons du voyage de Pierre I^{er} à la Cour de France et Saint-Simon a pittoresquement rapporté ce dessein :

« Le Czar avait une passion extrême de s'unir avec la France,

Rien ne convenait mieux à notre commerce, à notre considération dans le Nord, en Allemagne et par toute l'Europe. Ce prince tenait l'Angleterre en brassière par le commerce, et le roi Georges en crainte pour ses Etats d'Allemagne. Il tenait la Hollande en grand respect et l'Empereur en grande mesure. On ne peut nier qu'il ne fit une grande figure en Europe et en Asie et que la France n'eût infiniment profité d'une union étroite avec lui » (1) (Albin, p. 221).

Louis XV dédaigna l'alliance qui lui fut offerte. Ces premières vellétés s'évanouirent avec la chute de la Monarchie française. A deux reprises, la Révolution et l'Empire tournèrent bien les yeux vers Saint-Pétersbourg, mais précisément parce que le terrain de l'Entente se trouve déplacé, ces deux tentatives aboutirent à deux échecs. Loin d'une alliance entre la France et la Russie, on vit au contraire se constituer, dans le but immédiat d'abattre un ennemi commun, une alliance entre la Russie et la Prusse.

Quand la question d'Orient fut posée, la solution qu'elle reçut au traité de Paris, l'accueil fait en France à l'insurrection polonaise aggrava encore la scission entre la France et l'empire des Tsars.

Quand les armées prussiennes envahirent Paris, que l'Empire allemand fut proclamé à Versailles et que la France se trouva isolée en face du vainqueur, la rupture d'équilibre apparut si évidente que la victoire de l'Allemagne, soumise à l'arbitrage d'une conférence européenne, aurait pu être invoquée au profit de la France. Malheureusement la Conférence de Londres, en révisant le traité de Paris, donna à la Russie la satisfaction qui permit d'acheter son abstention. Bismarck put ainsi dicter ses conditions à la France.

Au grand détriment de la France, un rapprochement s'opérait donc entre les deux empires qui n'allait pas tarder à ressusciter sous une forme modernisée la Sainte Alliance. Le pacte de 1872 allait établir l'entente des trois empereurs ; on semblait donc plus loin que jamais d'une entente franco-russe.

Toutefois, ce n'étaient que des circonstances assez temporaires qui avaient placé dans des camps opposés la France et la Russie, il n'y avait entre les deux pays aucune haine de race, aucune oppo-

(1) Albin, *La France et l'Allemagne*.

sition fondamentale d'intérêts ; dès lors, les exigences de l'équilibre étaient appelées à se faire jour pour rompre le pacte de 1872 comme telles avaient rompu celui de 1815.

La question d'Orient creusait un fossé infranchissable entre l'Autriche, avant-garde du Germanisme, et la Russie, champion du Slavisme. L'hégémonie de fait que la victoire avait donnée à l'Allemagne devient vite insupportable au tsar et à son Chancelier. Anxieux de consolider l'édifice qu'il avait élevé au prix de tant d'efforts, le zèle de Bismarck l'entraînait à des interventions répétées. Sa main était partout, son regard surveillait tous les points de l'horizon. Le besoin d'un contre-poids se faisait sentir chaque jour davantage. La rupture de l'équilibre qui avait suivi la défaite de la France prenait chaque jour un aspect plus menaçant, surtout pour la Russie. Au moins, voulait-elle empêcher toute nouvelle diminution de la grande puissance occidentale. Revenir sur le fait accompli, courir les risques d'une nouvelle guerre, on n'y songeait pas ; on en écartait même l'idée. Mais on désirait avec d'autant plus de force que la France reprit son rang d'autrefois. « Nous voulons », dit Gortschakof à Chaudordy, « revoir la France forte, mais ne me parlez jamais de revanche ». Ce qu'on pouvait attendre alors d'une entente avec la Russie se trouvait contenu dans ce peu de mots et ainsi se marquait dès l'aube de l'alliance le caractère essentiellement défensif qu'elle devait revêtir. La Russie, dès 1873, était opposée à toute agression nouvelle de l'Allemagne contre la France comme à toute révision du nouveau statut territorial de l'Europe. Ce qu'elle voulait, c'était le rétablissement d'un Etat d'équilibre qui lui permit de poursuivre sans risque et heurt avec le monde germanique son propre développement. L'alerte de 1875 lui donna l'occasion de manifester ses dispositions dont la France pouvait d'ores et déjà tirer parti.

Pour rétablir l'équilibre en Europe, la France devait sortir de son isolement ; la Russie était la seule puissance avec laquelle elle pût s'entendre. L'Angleterre, bien qu'à moitié rassurée sur les ambitions coloniales de la France, redoutant toujours une immixtion dangereuse en Egypte, l'Italie, enchaînée aux puissances rivales, ne pouvaient devenir les alliées de la France. A Saint-Pétersbourg,

et là seulement, celle-ci pouvait trouver l'appui qui lui permettrait de résister à la pression du bloc allemand adossé à Vienne et à Rome. Alors, avec une persistance qui ne fut pas toujours sans mérite, au milieu des vicissitudes parlementaires, le gouvernement et la diplomatie française entreprirent de mener à bien la conclusion de cette alliance si salulaire au maintien de l'équilibre et dont Bismarck ne pouvait s'empêcher de reconnaître « qu'elle résulte de la nature des choses ».

Mais pour nouer cette alliance, il fallait que la rivalité germano-slave devint à son tour assez forte pour diviser les trois empereurs et opposer la Russie aux deux empereurs du Centre ; la mésintelligence russo-allemande était la condition du rapprochement des deux puissances latérales. Or, Bismarck était arrivé en 1884 et 1887, par des prodiges d'habileté diplomatique, à nouer avec la Russie une « contre-assurance » qui conjurait tout risque d'alliance franco-russe. Celle-ci, d'autre part, risquait de mécontenter l'Angleterre et à placer la France en face d'une double hostilité sans être certaine de rencontrer, au jour où éclaterait le conflit, un secours témérairement escompté. Au lieu de brusquer les choses, mieux valait pratiquer une politique de bascule, user de patience, d'une patience poussée aussi loin que l'honneur le permettrait avec l'Allemagne, et améliorer autant que faire se pourrait les rapports russo-allemands, de manière à être en état de peser indirectement à l'occasion par Saint-Pétersbourg sur Berlin, de modérer l'Allemagne par la Russie. Telle était la formule adoptée. L'opinion de la diplomatie russe n'était pas différente. Elle cherchait surtout dans l'amitié de la France le moyen de contrebalancer les effets de l'hégémonie allemande, se répercutant par l'Autriche sur l'Orient. Le *Nord*, journal que M. de Giers faisait publier à Bruxelles pour y exposer plus librement en pays neutre sa pensée, traçait ainsi les limites des intérêts possibles :

« Ce que la Russie désire actuellement, c'est d'une part, le maintien de la paix et, d'autre part, celui de l'équilibre européen. Pour atteindre ce double but, elle doit donc agir de manière à éviter d'abord tout motif de conflit, comme le serait une alliance française, et à sauvegarder ensuite l'équilibre en question s'il était menacé par

l'explosion quand même d'un conflit franco-allemand ; et ce n'est certes pas en se rapprochant de Berlin qu'elle y parviendrait. Pour que la Russie soit à même de jouer un rôle prépondérant en cas de conflit franco-allemand et de garantir l'équilibre européen s'il était menacé, il est absolument nécessaire qu'elle demeure l'X du problème et que, sans encourager ni menacer personne, elle donne à réfléchir à tout le monde (1). »

En 1887, les circonstances permirent pour la première fois au Gouvernement français de traduire en actes les suggestions de l'intérêt. La crise orientale lui en fournit l'occasion. Des délégués bulgares étaient venus solliciter l'appui des puissances contre la Russie. M. Flourens leur a déclaré que leur premier devoir était de s'entendre directement avec le cabinet de Saint-Petersbourg. La campagne pour le septennat militaire et la fièvre belliqueuse qu'elle provoqua en Allemagne permirent au gouvernement français de s'assurer que son attitude avait été appréciée en Russie.

Alexandre III, éclairé par les événements d'Orient sur l'action envahissante de l'Allemagne, aperçoit le danger de se lier avec son voisin de l'Occident. Les mécomptes de ses accords avec un voisin trop puissant lui apparaissent. Il entrevoit les avantages d'une intimité plus étroite avec la France, la possibilité de rétablir ainsi l'*équilibre européen* qui permettrait à la Russie d'accomplir librement sa destinée.

En même temps, le mécontentement provoqué en Allemagne par les menées du gouvernement de Saint-Petersbourg contre l'émigration allemande en Pologne russe, la campagne faite à Berlin contre les fonds russes, le dissentiment personnel entre Alexandre III et Bismarck, créèrent une situation favorable à un rapprochement plus étroit entre la France et la Russie. Un principe nouveau de solidarité entre les deux pays se constitua, en offrant aux combinaisons politiques la base large et solide de l'intérêt financier. C'est, en effet, à partir de 1889 que la Russie trouva dans l'épargne française les ressources nécessaires à son développement économique ainsi qu'à sa réorganisation militaire. On accepte peu à peu l'idée d'une amitié

(1) Despagne, *La diplomatie de la Troisième République et le droit des gens*.

de défense contre la poussée du bloc germanique. Cette solution repose sur l'idée que la puissance russe, en tant qu'elle coopérera avec la puissance française, doit se proposer une fin négative : *La limitation de la puissance allemande, le rétablissement de l'équilibre européen*. Le pacte qui unira la France et la Russie ne devra pas seulement en consacrer le caractère évidemment défensif. Il ne devra pas non plus prendre une attitude hostile à l'égard de l'Allemagne. En d'autres termes, il ne devra jouer que dans la mesure où l'Allemagne menacerait l'équilibre européen et des rapports cordiaux devront être possibles entre la Russie et l'Allemagne. Ce qu'il va donc s'agir de définir, c'est, d'une part, cet équilibre européen et, de l'autre, les moyens que du côté russe et du côté français on s'engagera à mettre en œuvre pour le conserver et le rétablir.

La difficulté de trouver une formule à la fois générale et précise, les fluctuations de la politique intérieure de la France, enfin la prudence que commandaient aux négociateurs les complications de la situation internationale, expliquent la durée des pourparlers qui s'engagèrent.

Elles sont encore entourées de trop de mystère pour qu'on en puisse retracer le détail. Peu importe, du reste ; le résultat et les circonstances qui l'influencèrent importent seules. Trois ordres de considérations agirent sur la décision d'Alexandre III et lui tracèrent sa ligne de conduite.

La situation générale était défavorable à la France et à la Russie. L'une et l'autre se trouvaient isolées en face de l'animosité des autres puissances. La diplomatie russe en Orient se heurtait à l'Autriche, alliée de l'Allemagne, et en Asie à l'Angleterre, alors en coquetterie avec la Triplice. Le renouvellement de celle-ci était imminent. L'opinion et la presse anglaises indisposées par la poussée française en Afrique et la poussée russe en Asie témoignaient à son égard d'une sympathie inquiétante pour ces deux puissances : France et Russie. Le bloc germanique semblait le centre d'attraction de toutes les forces rivales de ces deux pays. En se rapprochant de la Triplice, la Grande-Bretagne prenait des assurances au nord du continent : par l'Allemagne, à la fois contre la France et contre la Russie ; dans le bassin Méditerranéen et par l'Italie, contre la France ; à l'Orient, par l'Au-

triche-Hongrie contre la Russie. Des échanges de vue étaient officiellement reconnus entre Londres et Rome. L'adhésion, même sous forme d'un simple accord verbal de l'Angleterre au traité renouvelé de la Triple Alliance, aurait été pour la Russie et pour la France un grave échec. La politique des mains libres n'était plus de mise. Les ententes occasionnelles, les bons rapports jusqu'ici entretenus avec la France devaient aboutir à un accord plus précis et plus permanent entre ces deux Etats. C'était le seul moyen de garantir la Russie contre le péril d'une Allemagne soutenant ses deux plus puissants adversaires. Mais l'Empereur de Russie n'avait aucune hostilité systématique contre l'Allemagne. Il ne songeait pas à mettre en question l'existence du nouvel Empire, il n'oubliait, ni ses liens de parenté avec les Hohenzollern, ni les rapports cordiaux entre la Prusse et la Russie depuis 1813. Il pensait à prendre des gages contre l'ingratitude d'un proche parent, à assurer son pays contre l'hostilité éventuelle d'une nation voisine. Rien de moins, rien de plus. Les liens qu'il voulait contracter ne devaient pas mettre obstacle au rétablissement des bons rapports avec l'Allemagne. De là, la discrétion et le mystère dont furent entourés les négociations et le pacte qui en sortit.

La France n'y tenait pas moins pour des autres raisons : d'un côté, elle caressait toujours l'espoir d'une réconciliation avec l'Angleterre ; de l'autre, l'idée qu'un renforcement de la puissance française, appuyée d'une puissante amitié serait mieux respectée de l'Angleterre, décida sans doute le gouvernement français à circonscrire prudemment les pourparlers pour ne pas éveiller les susceptibilités anglaises.

Il fallait donc trouver une formule d'entente « assez précise pour assurer à chacune des parties l'élément de sécurité internationale qui lui manquait et assez générale pour laisser à sa politique propre la liberté que certaines nécessités spéciales et contingentes pouvaient lui imposer (1) ».

Quand les pourparlers aboutirent, ce fut en Europe une foudroyante surprise. L'alliance n'était pas encore conclue que déjà on

(1) Albin, p. 315.

la considérait comme acquise. Il est hors de doute, disait le chancelier de Caprivi, qu'un rapprochement intime entre la France et la Russie s'est produit. Il date de loin. Mais aujourd'hui, tout, y compris Cronstadt, donne à croire qu'il s'agit d'une alliance (1).

L'accord fut signé le 22 août 1891. Son but positif, c'était le maintien de la paix en Europe ; mais d'une paix qui ne serait pas assurée par la prédominance d'une seule nation ou d'un seul groupe de nations « étouffant les autres nations » sous son poids, sous prétexte d'assurer sa sécurité ; d'une paix qui laisserait à chaque membre de la famille européenne « l'air respirable » dont il a besoin pour vivre et se développer.

Le moyen propre à atteindre ce but ne pouvait être que la réalisation et le maintien de cet état d'équilibre dont la puissance formidable et le prestige séducteur que l'Allemagne tirait de ses victoires avaient peu à peu fait sortir l'Europe depuis 20 ans.

L'équilibre, voilà le principe essentiel qui inspire l'accord de 1891 ; ce n'est que bien longtemps après qu'il fut signé que l'on parla ouvertement d'alliance ; mais à chaque occasion que les auteurs de l'accord ou les gouvernements successifs qui eurent à l'appliquer furent amenés à le définir ou à l'affirmer, les expressions : *maintien de la paix, équilibre européen*, reviennent comme un « leit-motiv » dans leurs discours. Le pacte ainsi conclu en vue du maintien de la paix par le maintien d'un juste équilibre impliquerait naturellement des obligations et des risques. « Ces risques, disait M. Ribot, nous devons les accepter à une condition toutefois, c'est que les deux puissances contractantes se concerteraient sur toutes les questions qui intéresseraient la paix générale. C'était une nécessité de contrat ; c'est l'engagement qui a été pris. » M. René Albin, p. 322, a condensé dans deux formules précises la base sur laquelle repose l'accord de 1891 et l'engagement qu'il comporte :

« La base — ou si l'on veut, le point de départ — c'est la reconnaissance par la France et la Russie de leur intérêt commun au maintien de la paix générale par le maintien d'un certain état d'équilibre en Europe.

(1) Tardieu, *La France et les alliances*, p. 13.

« L'engagement — ou si l'on veut, le point d'arrivée, le but du contrat — c'est la stipulation réciproque qui impose à chacun des contractants l'obligation de se concerter avec l'autre pour la sauvegarde de cet intérêt commun, chaque fois qu'une puissance ou un groupe de puissances en Europe menacera d'y porter atteinte. »

Puisque la France et la Russie assignaient comme but à leur politique commune, la paix et l'équilibre en Europe, elles devaient nécessairement arrêter de concert les mesures propres à rendre leur entente efficace. La théorie de l'équilibre se ramenait presque mécaniquement à une question de puissance et elle se résolvait en une équation militaire. L'accord diplomatique devait donc se compléter d'une convention militaire. Elle fut signée à la fin de 1892. Mais cette convention était conclue seulement entre les départements ministériels des deux pays. Diplomatiquement, on en était resté à l'accord de 1891, de sorte que la convention militaire était rédigée en vue d'un *casus federis* qui n'était pas défini dans celui-ci. On s'était entendu sur la nécessité de maintenir la paix et l'équilibre ; on avait élaboré certaines dispositions pour l'assurer militairement. Mais on ne disait pas encore dans quel cas précis il y aurait lieu à une coopération des forces franco-russes. Le pacte d'alliance était à conclure. Il fut signé en 1894. On n'en connaît point les termes. D'après ce qu'on a pu en apprendre par la suite et ainsi que l'ont montré les événements qui motivèrent la guerre actuelle, l'alliance franco-russe constituait un contrat aux termes duquel les deux puissances reconnaissant leur intérêt commun au maintien de la paix et de l'équilibre en Europe, s'engageaient à se concerter pour le maintien de cette paix et cet équilibre en Europe (accord de 1891) et, au cas où une tierce puissance y porterait atteinte par une agression contre l'un des deux contractants, à unir leurs forces pour le rétablir (accord de 1894). La convention militaire de 1892 déterminait les conditions techniques de la collaboration des deux armées.

Par cette alliance, les deux pays sortaient de leur isolement et en en sortant, rétablissaient l'équilibre de l'Europe.

« A une paix subie, dit M. André Tardieu (1), succédait désor-

(1) *La France et les alliances*, p. 16.

mais une paix voulue. Sans doute, l'alliance franco-russe n'était pas une alliance de revanche. Elle n'avait pas pour objet de nous rendre l'Alsace et la Lorraine. Mais elle assurait en Europe une autorité morale qui, depuis nos défaites, nous manquait. Elle augmentait encore notre valeur diplomatique. Elle nous rouvrait le champ des combinaisons politiques que nous avait fermé notre isolement. De l'observation, nous pouvions, grâce à l'équilibre restauré, passer à l'action.

« Que tel fût le caractère de l'alliance franco-russe, je n'en veux d'autre garant que l'ex-chancelier de l'empire allemand.

« Au commencement de juin 1902, rentrant de Saint-Pétersbourg à Paris, j'eus l'honneur d'avoir à Berlin un long entretien avec M. de Bulow, et après m'avoir parlé du voyage que M. Loubet, Président de la République, venait de faire en Russie, il a ajouté : la Triple Alliance et la Double Alliance sont les piliers de l'équilibre européen. C'était admettre implicitement qu'avant que l'une fût pendant à l'autre, cet équilibre n'existait pas. »

A plusieurs reprises, nous avons vu que la conclusion de l'alliance franco-russe s'était heurtée à l'attitude hostile ou aux prétentions de l'Angleterre. Celle-ci avait été, à un moment, assez rapprochée de la Triplice pour qu'on pût craindre qu'elle n'y accédât plus ou moins complètement. Les défiances qu'elle nourrissait à l'encontre de la France à cause de ses visées colonisatrices et de la Russie à cause de son expansion asiatique, l'inclinaient visiblement du côté de l'Allemagne. Son appoint risquait donc de rompre dangereusement l'équilibre rétabli par la conclusion de l'alliance. L'œuvre de celle-ci ne serait assurée que du jour où sinon la collaboration, du moins l'abstention anglaise serait acquise en cas de conflit. C'était un changement profond qu'il s'agissait d'obtenir dans l'attitude de l'Angleterre. Il fut facilité par sa politique traditionnelle d'équilibre continental.

Le jour où elle se fut rendu compte des ambitions impérialistes de l'Allemagne et des dangers de sa politique mondiale, elle lia partie avec le groupe adverse. Elle s'entendit d'abord avec la France puis, par les bons soins de celle-ci, avec la Russie.

Ce n'était cependant point chose facile. Depuis des siècles, les

rapports de l'Angleterre et de la France, sans être toujours en guerre, avaient rarement été amicaux. On avait bien parlé quelquefois d'entente cordiale, mais ces réconciliations avaient toujours été sans lendemain. Il semblait qu'il y eut une opposition inéluctable entre les deux pays, et dans toutes ses tentatives d'accroissement, la France avait trouvé contre elle l'Angleterre. Sans remonter au delà du xix^e siècle, rappelons seulement l'opposition qu'elle fit à l'établissement de la France en Algérie, puis en Tunisie à un degré moindre ; les difficultés que souleva entre Français et Anglais la question du Niger. Un fossé profond semblait creusé entre les deux pays par la question d'Égypte qui avait atteint un degré particulier d'acuité en 1898, à la suite de l'expédition Marchand. Jamais, au cours du xix^e siècle, la guerre n'avait éclaté entre les deux pays. La paix avait été maintenue, mais dit M. Tardieu, « une paix armée, pleine de défiance, de rancune, d'irritation ». Cependant cinq ans après Fachoda, un accord sincère allait s'établir entre les deux pays.

Une première raison l'explique. Entre la France et l'Angleterre, il n'y avait point une opposition de sentiments, de mentalité, de civilisation, aussi prononcée que celle que nous avons trouvée entre la France et l'Allemagne. L'opposition des deux pays avait principalement des raisons d'ordre matériel, d'intérêt. Elle se plaçait avant tout sur le terrain des affaires. L'Allemagne voulait dominer, régenter l'Europe ; l'Angleterre voulait garder sa suprématie commerciale et sa situation politique prépondérante. Avec la première, la France était poussée à entrer en conflit pour des raisons psychologiques ou matérielles ; avec l'autre, en face d'un danger commun, elle pouvait s'entendre comme on peut le faire avec un concurrent âpre mais loyal. L'entente, du reste, fut singulièrement facilitée du chef même de l'Allemagne.

« Ce n'est, dit M. Tardieu, ni en Angleterre, ni en France, c'est en Allemagne qu'il convient de chercher le principe de cet accord. C'est, en effet, la crainte de l'Allemagne qui a déterminé l'Angleterre, non seulement son roi et son gouvernement, mais son peuple tout entier, à se rapprocher de la France. »

Cette attitude fut résolument adoptée le jour où « le rat de terre de cousins », comme disait Bismarck, se fut mis en tête de naviguer.

Dans cette carrière nouvelle, il fit en peu de temps des progrès prodigieux qui ne purent qu'alarmer l'Angleterre. L'Allemagne semblait vouloir prendre dans l'Europe moderne le rôle de roulier des mers qui avait autrefois appartenu à la Hollande. L'Angleterre avait jadis détruit celle-ci ; elle ne pouvait davantage laisser se reconstituer un concurrent autrement puissant. Elle suivait d'un œil inquiet l'accroissement progressif de la flotte marchande et militaire de l'Allemagne qui allait réaliser le mot de l'Empereur : « Notre avenir est sur l'eau. » Le commerce anglais voyait en même temps celui de l'Allemagne lui faire une concurrence dangereuse sur tous les marchés du monde. Enfin, l'Empire allemand prétendait jouer un rôle dans le règlement de toutes les affaires extra-européennes. Il s'installait en Chine puis, par l'organe de son chancelier, il réclamait « sa place au Soleil » et prétendait à la plus Grande Allemagne. Il affirmait rudement son droit à une « politique mondiale raisonnée et réfléchie ».

En entendant ses discours et en consultant en même temps les statistiques commerciales, l'Angleterre n'avait pas de peine à comprendre le danger qui la menaçait. Le rapprochement franco-anglais apparut donc à Londres comme le meilleur moyen de tenir tête à l'Allemagne pour le bien solidaire du commerce et de l'Empire. Au point de vue économique, la France, de son côté, n'avait qu'à gagner à ce rapprochement ; l'Angleterre est, en effet, une cliente fidèle et importante d'articles français. Au point de vue politique, les échecs que l'Angleterre avaient infligés à la France vidèrent leur antique rivalité. La France n'avait plus rien à perdre, ni rien à gagner.

« Une politique de réconciliation, basée sur la reconnaissance du fait colonial accompli, était donc théoriquement possible. Dès ce moment, M. Delcassé, décidé à chercher dans la Méditerranée et plus spécialement au Maroc, des compensations à l'échec par lequel avait débuté son ministère et dont il serait injuste de lui imputer toute la responsabilité, pensait avec raison qu'une politique méditerranéenne, déjà préparée par le rapprochement avec l'Italie, ne pourrait se développer que d'accord avec l'Angleterre. Formait-il, dès lors, le dessein chimérique qu'on lui a prêté depuis, d'isoler l'Allemagne ? C'est peu probable. Il était en tout cas légitime de chercher du côté

anglais une sûreté politique nouvelle, d'assurer à notre autonomie diplomatique et, par elle, à l'équilibre de l'Europe, une garantie de plus. Et la pensée d'équilibre, qui inspirait le gouvernement britannique, devait nécessairement trouver de l'écho à Paris (1). »

L'accord fut conclu le 8 avril 1904. Il est moins intéressant par les conventions qu'il contient relativement à Terre-Neuve et à l'Afrique occidentale, que par la Déclaration en ce qui concerne l'Egypte et le Maroc. Elle a, en effet, une valeur générale et trace les lignes directes de la politique d'avenir. La France faisait acte d'une grande concession en abandonnant toute prétention en Egypte, mais elle ne faisait guère que reconnaître une situation de fait et, en échange, elle obtenait au Maroc la liberté d'action qui lui était fort utile pour assurer l'ordre et la prospérité dans ses possessions algériennes.

Du reste, quelle que fut l'importance africaine de cet accord, c'est surtout par sa signification générale qu'il s'imposait à l'attention du monde. Nous ne pouvons là encore que citer M. André Tardieu qui montre en quelques lignes l'importance qu'il présentait :

« La rivalité coloniale de la France et de l'Angleterre était devenue, depuis des siècles, *publici juris*. Elle était le postulat de la politique européenne, l'instrument favori de la politique allemande. En mettant fin à cette rivalité, les cabinets de Londres et de Paris introduisaient dans la balance internationale un poids nouveau. Ils se libéraient mutuellement de préoccupations qui avaient longtemps pesé sur eux. Ils se garantissaient une liberté d'action aussi précieuse pour l'un que pour l'autre. La France, notamment, qui n'avait pas su retenir la Russie à la veille de l'aventure Mandchourienne, trouvait une compensation opportune à l'affaiblissement qui résultait pour elle des victoires japonaises.

« Précédé de l'accord franco-italien, suivi bientôt de l'accord franco-espagnol, l'arrangement franco-anglais nous valait dans l'Europe occidentale une autorité morale qui faisait de nous un centre d'attraction et, s'il était de nature à nous exposer à certaines difficultés, il nous rendait, en revanche, capables de les résoudre. C'était le second acte de l'évolution diplomatique qui, de plus en plus, nous faisait sortir de notre isolement. »

(1) Tardieu, p. 70-71.

Les faits ne devaient pas tarder à justifier l'utilité de l'accord franco anglais. C'est d'Allemagne encore que vinrent les événements décisifs qui devaient en démontrer la valeur.

Dès que la défaite russe en Mandchourie l'eut débarrassée de tout souci du côté de l'Est, elle afficha hautement sa prétention de ne point laisser régler en dehors d'elle la question marocaine.

Le voyage de Guillaume II à Tanger est la première manifestation de son mécontentement à l'encontre de l'accord de 1904 et de sa volonté d'éprouver sa solidité. Mais la Conférence d'Algésiras donna l'occasion à l'Angleterre et à la France d'affirmer la conformité de leur politique en démontrant qu'une entente, ayant une véritable valeur diplomatique, existait désormais entre les deux pays.

Cette entente toutefois présentait un point faible. Liée à la Russie et à l'Angleterre, la France pouvait, en cas de rivalité entre elles, se trouver dans une position difficile.

La guerre russo-japonaise lui aurait peut-être imposé une redoutable option, si M. Delcassé n'avait su habilement trouver moyen de concilier les deux antagonistes en donnant en même temps à la France un rôle actif dans le maintien de la paix.

La Commission internationale d'enquête qui régla l'affaire de Hull fut le premier élément de réconciliation entre l'Angleterre et la Russie. Un an plus tard, la conversation était engagée entre Londres et Saint-Petersbourg. Le 31 août 1907, un accord asiatique s'établissait entre les adversaires séculaires qui à Réval, en juin 1908, ont publiquement affirmé leur récente intimité.

Un accord anglo-russe venait compléter l'accord franco-anglais de 1904 et se combiner avec l'alliance franco-russe de 1891 à 1894. En moins de 20 ans un groupement tout à fait nouveau de puissances s'était réalisé, brisant les aspirations d'hégémonie de l'Empire allemand. Le rêve d'une Ligue continentale anti-anglaise était brisée puisque les deux puissances latérales de l'Europe s'unissaient maintenant avec l'Angleterre. Il fallait en même temps renoncer au jeu de Bismarck usant de la rivalité de l'Angleterre et de la Russie pour peser sur la France de tout le poids de l'Europe centrale. L'équilibre du continent se trouvait établi sur des bases toutes nouvelles par la constitution d'une triple entente en face de la triple alliance.

L'histoire de la constitution de l'alliance franco-russe, des ententes franco-anglaise, anglo-russe, est un des chapitres les plus passionnants de l'histoire de l'équilibre et elle emprunte aux tragiques événements actuels une importance capitale. La conclusion de ces conventions a été l'œuvre d'une longue patience et d'une diplomatie qui, tout en voyant loin et grand, sut ne pas se départir des règles de la prudence. Elle procéda par étape, précisant peu à peu ses vues et ses moyens, mais sans se laisser détourner du but qu'elle s'était assigné : le maintien de la paix et le rétablissement de l'équilibre. L'élaboration de ces accords fait clairement apparaître la complexité de cette notion d'équilibre. Pour le réaliser, il a fallu commencer par un travail de déblaiement en dissipant des méfiances parfois séculaires, atténuer des oppositions d'intérêts, calculer les avantages et inconvénients de chaque attitude, envisager ces répercussions, aussi bien à l'égard des tiers que de chaque contractant. Ce fut une œuvre de prudente adresse. Elle s'est trouvée, du reste, facilitée par la politique même de l'Allemagne qui prenait en quelque sorte à tâche de ne laisser à personne la moindre illusion sur ses prétentions à une prédominance dominatrice, s'appropriant comme un véritable programme d'action le rêve de Treitschke.

« Lorsque le drapeau de l'Allemagne couvrira et protégera cet immense empire, à qui appartiendra le sceptre de l'univers ? Qui imposera ses volontés aux autres nations affaiblies ou en décadence ? N'est-ce pas l'Allemagne qui aura la mission d'assurer la paix du monde ?

« La Russie, colosse immense et en formation, aux pieds d'argile, sera absorbée par ses difficultés économiques et intérieures. L'Angleterre, plus forte en apparence qu'en réalité, verra sans doute ses colonies se détacher d'elle et s'épuisera en luttes stériles. La France, toute à ses discordes intérieures et aux querelles des partis, s'enlisera de plus en plus dans une décadence définitive. Pour l'Italie, elle aura assez à faire si elle veut assurer la paix à ses enfants. L'avenir appartient donc à l'Allemagne à laquelle se joindra l'Autriche, si elle veut vivre. »

Le péril d'une domination universelle s'était posé d'une façon évidente. Rarement, l'équilibre n'avait connu de pareille menace de

rupture ; ce n'était plus seulement sur le Continent que s'affirmait la prétention à l'hégémonie, c'était sur le monde entier. En face de ce danger, il était presque inévitable qu'une réaction se produisît, amenant une entente de toutes les nations qui se considéraient comme menacées dans leur liberté. Faute d'y consentir, elles se seraient rapidement trouvées chacune en face d'une alternative angoissante, une subordination humiliante ou une résistance armée avec un adversaire formidablement préparé à la lutte. Eviter d'avoir à faire ce choix redoutable, écarter ou tout au moins retarder cette échéance en brisant la suprématie allemande par la reconstitution de l'équilibre sur des bases qui assureraient à chaque Etat la possibilité de se développer en sécurité. Tel fut le but de la politique des alliances et des ententes. La conclusion de l'alliance franco-russe fut la première assise de cet édifice nouveau auquel l'accord franco-anglais apporta une nouvelle pierre. La conclusion de cette alliance et des ententes qui la complètent est une des manifestations les plus intéressantes du principe d'équilibre. Elle est une de ses réalisations les plus heureuses. Or, ce qui est tout à fait caractéristique dans l'histoire des événements qui ont abouti à ce résultat, c'est le peu de place qu'y jouèrent les principes de droit international et les considérations juridiques. L'équilibre établi en 1891 et par les accords ultérieurs repose sur le maintien du statut territorial établi à Francfort en violation du principe des nationalités, tel que la France le conçoit. Sans doute, dans aucune convention, la France ne déclarait renoncer à ses droits sur les territoires annexés, mais du fait même que les conventions conclues avaient un caractère purement défensif résultait qu'elle ne pourrait les faire valoir que si les circonstances la rendaient à même de le faire à la suite d'une agression imprudente dirigée contre elle. Peut-être jamais mieux que dans cette période de vingt ans, le caractère purement politique de l'équilibre n'est apparu avec tant de netteté. Dans les négociations qui avaient eu lieu à d'autres époques, on avait souvent mis en avant des principes, des arguments juridiques. On avait fait de l'équilibre une sorte d'axiome sur lequel reposait l'existence même du droit international. On prétendait qu'il devait s'exprimer de certaine façon, qu'on en pouvait déduire certaines conséquences, en un

mot, qu'on pourrait l'appliquer comme un principe fondamental du droit international. Toute cette apparence juridique a disparu.

En 1891, en 1894, en 1904, on parle de l'équilibre comme d'un moyen par lequel on pourra, pendant plus ou moins longtemps, assurer la paix que l'on désire. On ne prétend pas que l'équilibre s'impose en droit aux différentes nations, on croit simplement avoir trouvé dans cette combinaison le procédé actuellement le plus apte à assurer l'indépendance et la sécurité relatives des Etats. La réalisation est une œuvre purement diplomatique, résultat de longues négociations, où l'on tient compte des contingences, des situations de fait, des intérêts beaucoup plus que des principes de droit. Au cours des événements, les procédés se modifient et les combinaisons se nuancent. Pour garder au mécanisme toute sa souplesse ou se garder de précisions trop étroites, on trace une direction générale sans indiquer tous les détails de la route à suivre. Tout cela n'a rien de la netteté d'un principe juridique. C'est une œuvre qui témoigne d'une grande souplesse d'esprit, d'une vue pénétrante des événements, d'une fine psychologie et d'une saine compréhension de la politique internationale. C'est une œuvre d'hommes d'Etat et de diplomates, ce n'est point une construction juridique.

L'équilibre s'est donc trouvé réalisé jusqu'ici par une série d'alliances et d'ententes. Il importe de préciser en quelques mots la différence qui sépare les deux procédés et leur valeur respective. M. Hanotaux l'a fait avec un scepticisme ironique dont il a dû depuis constater avec joie le mal fondé. Après avoir rappelé la constitution de la triple alliance et en face d'elle des ententes qui se sont multipliées au début du *xx*^e siècle, M. Hanotaux continuait :

« Les deux combinaisons se trouvent maintenant juxtaposées. Au milieu, une masse compacte représente l'alliance : à la circonférence, comme un entourage élastique, les ententes ; elles étendent, en la desserrant peut-être un peu, « la double alliance » qui, heureusement subsiste et fait fonction d'armature. »

Au point de vue de la valeur respective des deux procédés, il estimait qu'il était difficile de se prononcer. Toutefois, « au point de vue militaire, disait-il, l'alliance centrale offre plus de solidité et de ressources. De Berlin à Constantinople, en passant par Vienne,

Pesth et peut-être Bucarest, ce sont 3 à 4 millions de baïonnettes prêtes à se dresser au premier signal. Les ententes, si fermes qu'on les suppose, ne présentent rien de pareil. Donc, en ce qui concerne l'éventualité d'un conflit international, rien n'est changé. L'entente ne peut avoir ni l'autorité, ni la précision, en quelque sorte automatique, résultant des pactes d'alliances soigneusement délibérés et établis. En cas de péril, elle agirait peut-être, mais peut-être aussi n'agirait-elle pas. C'est une grave infériorité qu'une telle incertitude. Péril égal. Sécurité moindre ».

Ainsi, au point de vue de la garantie qu'elle procure en temps de guerre, l'entente apparaît comme inférieure à l'alliance. Toutefois, en temps de paix, M. Hanotaux lui reconnaissait un double avantage.

« D'abord, dans un temps où l'opinion publique prend une influence que les gouvernements ne peuvent négliger, l'entente exerce une action notable sur cette opinion, et la douceur et la flexibilité des Ententes amolliront la sévérité et la rigidité des alliances. »

A un autre point de vue, le mérite des ententes ne peut être nié. Les ententes ayant un principe et une conception éminemment pacifiques ont un objet tout indiqué dans l'expansion du commerce et l'accroissement des solidarités économiques entre les peuples qu'elles ont groupés. On a souvent insisté sur cette idée que le développement des relations économiques était favorable au maintien de la paix. C'est exact dans la mesure où les relations commerciales ne sont pas simplement un procédé préparatoire de la conquête. Entre nations qui n'ont point à soupçonner leurs intentions réciproques, il est certain que les relations économiques créent une communauté d'intérêts et de prospérité qu'elles hésitent à compromettre par un conflit. Entre elles s'opère, en cas de crise, un échange de services dont le souvenir peut, à un moment donné, réparer quelque excès de mauvaise humeur. Les ententes sont propres à faciliter la confiance qu'exige la sécurité des relations commerciales. « Elles ont pour elles, dit M. Hanotaux, leur souplesse même, leur ductilité, leur plasticité ; elles s'adaptent merveilleusement aux rapports entre les peuples. Comme des vêtements un peu amples, elles servent aux circonstances ordinaires de l'existence commune ; elles laissent les mains dégagées et les mouvements libres. »

L'auteur que nous citons concluait en affirmant en temps de crise la supériorité des alliances :

« Ce sont des armes un peu lourdes mais robustes ; elles soutiennent le corps qu'elles protègent et en imposent d'avance à ceux qui tenteraient de les mettre à l'épreuve. La vertu des pactes d'alliance est dans leur limite même et dans leur précision. Le défaut inverse est le péril des ententes. On ne sait ni où elles commencent, ni où elles finissent. Souvent, elles se dérobent sous la main qui les cherche et, parfois, en se rompant brusquement, elles la blessent. »

« Dans la crise actuelle (juin 1908) que traverse l'Europe, il en est du remède des ententes comme de ces préparations où la science moderne expérimente ses produits dont elle connaît parfois mal les effets. Ils surexcitent le malade, lui rendent des forces rajeunies, entretiennent la confiance et, parfois, l'illusion de la santé, mais seule une longue expérience permettrait d'affirmer leur réel bienfait. La médecine ancienne, plus prudente et plus méticuleuse, avait du bon. »

L'auteur souscrirait-il encore à cette déclaration ? La guerre actuelle nous a montré des alliances qui ont joué, mais n'en pourrait-on pas citer qui sont restées lettres mortes ou même qui « se dérobant sous la main qui les cherchait, se sont rompues brusquement, parfois même en la blessant ». Au contraire, entre deux des alliés qui soutiennent aujourd'hui la guerre sur le front d'Occident, y avait-il d'autre lien que celui d'une entente ?

Pourquoi les faits ont-ils donné ce démenti à la théorie subtile qui prétendait mesurer si exactement la valeur respective de l'alliance et de l'entente ? Pourquoi, si ce n'est parce que la valeur d'une entente aussi bien que celle d'une alliance dépend moins de la précision des termes que de la ferme volonté de maintenir et de respecter l'esprit de l'accord, qu'elle résulte moins de la prévision de certaines hypothèses bien déterminées que de la concordance d'intérêts et d'idéal des parties.

Ainsi s'explique que bien qu'il n'y ait eu aucun engagement pris de part ni d'autre, l'entente anglaise, par une improvisation que d'éminents publicistes ne croyaient pas possible ni désirable en 1910, s'est d'elle-même transformée en alliance du fait de la crise actuelle.

Mais ce fait même de la guerre pose une autre question : les alliances et les ententes ont-elles mieux que les autres procédés assuré le maintien de l'équilibre et de la paix ? Les événements actuels semblent imposer une réponse négative. Celle-ci cependant serait une erreur historique. Il suffit, pour s'en rendre compte, de comparer la situation de l'Europe au lendemain du traité de Francfort et ce qu'elle était seulement à la veille de la guerre. M. Tardieu a très bien indiqué la différence des deux situations.

« La France est toujours mutilée, mais l'Allemagne n'est plus la maîtresse de l'Europe. Les Français n'ont pas regagné tout ce que les Allemands leur ont pris. Les Allemands n'ont pas conservé tout ce que nous avons perdu. Ils gardent toujours nos deux provinces, et la plaie ouverte à notre flanc ne nous permet pas de l'oublier. Mais ils ont cessé de régenter l'Europe et l'équilibre reconstitué avant eux, les groupements formés sans eux depuis 1891 les obligent à le constater. »

L'équilibre ainsi restauré pouvait durer parce que d'une part, les accords qui l'avaient rétabli étaient animés d'un sincère esprit pacifique et que de l'autre, ils groupaient un ensemble de forces assez imposantes pour que l'Allemagne pût demander si une agression ne lui serait pas plus onéreuse que le maintien de la paix. Mais une volonté unilatérale ne suffisait pas seule à écarter la guerre le jour où le bloc germanique ayant pesé ses chances crut qu'elles lui offraient plus d'avantages que le maintien de la paix. Mais alors l'alliance et les ententes qui liaient la France, la Russie et l'Angleterre permirent tout au moins d'engager la partie à armes moins inégales et de déjouer les plans que l'Allemagne avait formés sur l'écrasement rapide de la France d'abord, puis de la Russie. Si l'équilibre n'a pas pu prévenir la guerre, s'il n'a pas réussi à maintenir la paix, au moins a-t-il empêché la prédominance d'un seul Etat de s'imposer d'une façon tyrannique aux autres.

CHAPITRE V

L'ÉQUILIBRE AU POINT DE VUE DU DROIT DES GENS

Dans les chapitres précédents, nous avons décrit et discuté les procédés par lesquels la diplomatie a cherché à réaliser l'équilibre européen. L'impression qui se dégage de cette étude est quelque peu pessimiste et nous avons dû, chemin faisant, élever plus d'une objection contre la valeur juridique et contre l'efficacité pratique de ces méthodes.

Mais sont-ce ces méthodes mêmes qu'il faut accuser et ne doit-on pas faire remonter plus haut la responsabilité de ces conclusions défavorables ? L'échec des méthodes n'a-t-il pas pour cause l'insuffisance du principe qu'elles se proposaient de réaliser ?

Nous sommes ainsi amenés à examiner la valeur du principe de l'équilibre au point de vue du droit international.

Peu d'idées ont été préconisées avec plus d'enthousiasme ou combattues avec plus d'âpreté. Les uns ont vu dans l'équilibre la clef de voûte du droit international public ; d'autres, le décor à l'abri duquel ont été commises les plus grandes injustices. Sans doute, l'explication d'opinions si passionnées et si divergentes doit-elle être cherchée dans la physionomie vague et fuyante sous laquelle se présente la notion d'équilibre.

En quoi consiste l'équilibre ? Cette question est susceptible de réponses différentes, car la conception de l'équilibre a subi depuis le xvii^e siècle une véritable évolution.

Au xvii^e siècle, on cherchait l'équilibre dans l'égalité des Etats. Sully (1) prétendait faire découler la paix perpétuelle de la fonda-

(1) Sully, *Economie...*, VII, p. 94.

tion d'une république chrétienne composée des quinze potentats de l'Europe, égaux entre eux : mais déjà il réservait la direction, avec la prééminence, au roi de France, ce qui suffisait à détruire l'égalité. L'abbé de Saint-Pierre reprit ces idées au début du xviii^e siècle dans son projet de traité pour rendre la paix perpétuelle entre les souverains chrétiens, publié à Utrecht en 1713. La même conception apparaît encore, quoiqu'exprimée en termes plus vagues, dans Fénelon : « Cette attention à maintenir une espèce d'égalité et d'équilibre entre les nations voisines est ce qui en assure le repos commun », dans son *Examen de conscience sur les devoirs de la royauté*, publié en 1734.

Et cet idéal de l'égalité mathématique entre Etats trouvait à la fois son expression et son symbole dans la balance. On parlait d'une *trutina sive bilaux Europae* qui règle et protège l'équilibre (*æquilibrium*).

Ainsi réduite à la formule mathématique de l'égalité, la notion de l'équilibre se présentait avec une rigueur insoutenable. Il n'est pas aussi facile de mesurer des Etats que des marchandises, car il ne suffirait pas, pour obtenir des Etats égaux, de découper la surface de l'Europe en parcelles égales. La situation de chaque parcelle lui donne une valeur propre indépendante de la valeur vénale, et d'ailleurs la puissance d'un Etat se compose de bien d'autres éléments que le territoire. Nous aurons à revenir plus longuement sur ce point.

Cette égalité mathématique des territoires est donc aujourd'hui repoussée par tous les auteurs. Mais faut-il la remplacer par l'égalité de puissance, calculée en totalisant les différents éléments appréciés séparément ?

Cette tendance serait tout aussi condamnable que la première. Pour réaliser cette égalité, il faudrait commencer par diminuer tels Etats au profit de tels autres, ce qui ne pourrait se faire que par la guerre, et l'établissement de l'équilibre aurait pour premier résultat l'événement même qu'il a pour but d'éviter.

D'ailleurs, à supposer cette égalité un instant réalisée, elle serait aussitôt détruite.

« La nature, comme l'histoire, écrit Bluntschli (1), repousse l'idée d'une telle égalité. Chaque Etat est un être original qui se distingue des autres par sa position, par le caractère de ses habitants, par le degré de développement où il est parvenu. Une équation de mètres carrés et d'habitants ne peut supprimer ces différences physiques et morales. Il est tout aussi déraisonnable de réclamer pour tous les Etats une étendue et une population égales, que d'aller demander que tous les hommes soient égaux en taille et en poids. Même si l'on parvenait, par force et artificiellement, à établir une telle égalité, cet état de choses surnaturel ne saurait durer. Parmi ces Etats égaux, les uns, d'une culture plus avancée, augmenteraient bientôt la valeur de leurs terres et par le développement de leur régime économique augmenteraient et fortifieraient leur population... ; de même que, primitivement, une distribution égale de puissance est impossible, c'est de même une fausse application de la notion d'équilibre que de s'efforcer de vouloir maintenir intacts entre les Etats le rapport des chiffres existants (*Das bestehende Zahlenverhaeltnis*), et de réclamer, à chaque extension d'une nation, un agrandissement correspondant pour les autres. Le véritable équilibre n'est pas nécessairement menacé par l'extension d'un seul ; le fût-il vraiment, il ne serait guère possible de le rétablir par une distribution égale d'hommes et de terre. »

Le mot équilibre ne doit donc pas être entendu dans un sens rigoureux, pas plus que nous n'envisageons une égalité mathématique quand nous parlons de l'équilibre général des forces de la nature, de l'équilibre des divers organes de notre corps ou même d'un équilibre moral. La balance n'est plus alors qu'un symbole.

Mais cette conception enlève à l'idée d'équilibre toute netteté et la laisse dans une imprécision qui la rend difficile à définir et qui n'est pas sans inconvénients. Quelques citations vont nous montrer combien les contours restent flottants.

Wolf donne encore une formule d'apparence mathématique : « Il faut entendre par équilibre politique, écrit-il (2), l'union mutuelle de plusieurs nations de façon à ce que la puissance prépondérante

(1) *Dictionnaire de droit public*, V° *Equilibre*.

(2) Wolf, *Jus gentium methoda scientifica pertractatum*, § 642.

d'un ou de plusieurs pays soit égale à la puissance réunie des autres pays. »

Il se garde bien de déterminer comment se mesureront ces puissances.

L'idée de Vattel est à peu près la même. Après avoir combattu l'égalité des Etats, il préconise « de former des confédérations, pour faire tête au plus puissant et l'empêcher de donner la loi. C'est ce que font aujourd'hui les souverains de l'Europe. Ils considèrent les deux principales puissances qui, par là même, sont naturellement rivales, comme destinées à se contenir réciproquement ; et ils se joignent à la plus faible, comme autant de poids que l'on jette dans le bassin le moins chargé, pour le tenir en équilibre avec l'autre » (1).

Pour Herzberg, la « balance du pouvoir est l'union contractée, soit formellement, soit tacitement, entre certains Etats faibles, pour défendre leur existence, leur liberté et leurs possessions contre les progrès ultérieurs, les desseins trop vastes, réels ou possibles, d'une autre puissance, poussée déjà par le hasard et les circonstances à une certaine prépondérance et qui veut encore monter plus haut » (2).

Ce que doit assurer l'équilibre, ce n'est même pas l'égalité des droits, dit Gentz (3) :

« Dans chaque Etat bien organisé, tous les citoyens doivent jouir de la même égalité devant la loi. Le même principe doit être appliqué à tous les Etats qui font partie d'une association de peuples bien organisée, mais il ne s'en suit nullement que les droits de tous les Etats doivent être égaux. La véritable égalité, la seule qui puisse être réalisée légalement consiste, pour l'un et l'autre cas, dans la garantie des droits et du plus faible et du plus fort.

« L'Etat bien organisé, l'Etat dont l'organisation politique doit triompher est celui qui, au milieu de la masse des personnes si

(1) Vattel, *Le droit des gens*, nouvelle éd. mise au courant des progrès du droit public moderne, par Pradier-Fodéré. Paris, 1863, II, p. 391.

(2) Hertzberg, *Dissertation sur la véritable richesse des Etats, la balance du pouvoir et celle du commerce*, 1786.

(3) Gentz, *Fragments de l'histoire moderne de l'équilibre politique en Europe*, 2^e éd., 1806, p. 2.

distinctes les unes des autres par leurs droits, par leurs forces, par leurs capacités leur permet, grâce à un gouvernement usant de lois générales et communes à tous, de vivre heureux côte à côte. Personne ne peut intervenir dans la sphère juridique de son voisin ; le plus pauvre est maître absolu de sa chaumière ou de son champ, comme le plus riche de son palais. Tel sera le caractère de l'ensemble des peuples européens quand plusieurs Etats dont la richesse et la puissance sont inégales, mais qui sont protégées par une ligue commune, rentreront dans leurs frontières intégrales et quand l'Etat, dont tout le territoire ne dépasse pas les murailles de la ville, sera considéré comme tout aussi inviolable que celui dont les possessions et la puissance s'étendent sur les mers et sur les continents.

« L'équilibre, pour cet auteur, consiste dans une réaction contre les tendances d'une puissance à l'omnipotence, c'est l'organisation d'après laquelle entre des Etats existant les uns à côté des autres, ou plus ou moins réunis les uns aux autres, aucun ne peut menacer l'indépendance ou les droits essentiels d'un autre, sans rencontrer une résistance efficace et par conséquent sans danger pour lui-même. »

Heffter, en reprenant cette idée, fait ressortir que « l'équilibre sera obtenu par l'aide apportée à l'Etat directement menacé par d'autres moins intéressés. Si un Etat a résolu de violer le droit international à l'égard d'autres Etats, l'équilibre lui fera subir une réaction égale à la violation, non seulement de la part de l'Etat directement menacé, mais encore de la part des autres Etats qui font partie du même système international, et cela dans le but d'empêcher un changement dangereux dans les rapports politiques existants (1) ».

Après avoir montré les inconvénients des expressions : balance du pouvoir, équilibre, Gentz souhaite qu'elles soient remplacées dans la terminologie du droit international par l'expression « système des contrepoids ». Le résultat suprême, en effet, n'est pas de produire un équilibre parfait, mais d'arriver par des contrepoids à un balancement permanent et périodique qui décrira à peu près la même courbe.

(1) Heffter, *Le droit des gens européen du passé*, p. 8.

A la même époque, Ancillon (1) proposait d'appeler « système de contreforces » le système appelé communément équilibre, qui « repose en effet sur une combinaison de résistances et de forces opposées l'une à l'autre, dont l'action et la réaction maintiennent l'ordre et l'harmonie dans le corps entier (2) ».

Ainsi réduit à une forme plus vague, aux contours plus estompés, le système de l'équilibre évite-t-il les objections que soulevait la conception première de l'égalité des Etats ?

Si l'imprécision même des formules permet aux partisans de l'équilibre d'arriver à des définitions à peu près concordantes, son action bienfaisante s'arrête là et elle est au contraire une source de difficultés et de désaccord dès qu'on veut donner des solutions pratiques.

Nous n'avons, en effet, jusqu'à présent, guère trouvé chez les auteurs, autre chose que l'indication générale du but : procédé par lequel ils prétendent réaliser l'équilibre, un système de contrepoids, de contre-forces qui ne permet à aucun Etat d'acquérir une prépondérance trop marquée.

Mais quand l'équilibre sera-t-il réalisé ? Nous l'ignorons. Nous savons comment on peut l'obtenir ; mais il reste à dire en quoi il consiste.

Le résultat des travaux publiés sur ce point est malheureusement plutôt négatif. La difficulté n'est pas résolue quand on a écarté la thèse de l'égalité mathématique des Etats, car si l'on renonce à découper la terre d'Europe en parcelles égales, il reste à dire quand une puissance dépassera la somme des puissances des autres.

Nous avons déjà fait remarquer que la superficie territoriale d'un Etat n'est pas le seul élément de sa puissance. Dans les transactions entre particuliers, deux terrains de même étendue, souvent même voisins l'un de l'autre, sont estimés à des prix très différents. La situation urbaine ou rurale, le voisinage d'une voie de communication influent sur la valeur même de terrains nus. Combien plus grandes ne doivent pas être les différences de valeurs de territoires

(1) Ancillon, *Tableau des révolutions du système politique de l'Europe*, 1805, p. 16.

(2) Cauchy, *Droit maritime international*, 1862, t. II, p. 131.

pour des Etats quant à ces considérations viennent s'ajouter celles de la situation géographique, orographique, climatérique, stratégique ?

L'histoire nous montre que l'étendue des frontières d'un Etat ne donne pas le droit d'affirmer sa puissance : « La France, dit très justement Bluntschli (1), a augmenté de territoire... sous le règne de Louis XIV, et cependant, à la mort de ce monarque, elle s'est trouvée plus faible qu'elle ne l'était à son avènement. La Prusse, sous le règne de Frédéric-Guillaume II a élargi ses limites, mais elle était moins puissante que sous le règne de Frédéric II. »

« L'exemple, la Prusse après la guerre de 1870-1871, est encore plus caractéristique. Sa puissance apparente, vu ses liens avec les autres Etats allemands, a atteint des dimensions colossales. La France est démembrée : après avoir été privée de l'Alsace et d'une partie de la Lorraine, elle a encore payé 5 milliards de contribution de guerre. Et cependant, que voyons-nous ? L'Allemagne et surtout la Prusse s'appauvrissant de jour en jour et même d'heure en heure, et la position économique de la France s'agrandissant dans une proportion plus grande encore et avec plus de rapidité. Il va sans dire qu'en parlant de la puissance relative des deux Etats, de leurs moyens de défense et d'attaque, il est impossible de ne pas prendre en considération la situation économique qui peut avoir une influence décisive sur la lutte des deux pays. L'agrandissement démesuré des limites territoriales d'un Etat considéré en lui-même, surtout si cet accroissement a eu lieu par des acquisitions de territoire, en diminue sensiblement la puissance politique, les moyens d'attaque et de défense. » Cette appréciation est fort intéressante.

A côté de cet élément matériel de la puissance d'un Etat déjà bien difficile à évaluer, combien d'autres éléments viennent se combiner avec lui, d'une appréciation infiniment plus délicate à déterminer encore ?

La population d'un Etat est certes un élément de richesse, mais l'estimera-t-on par le nombre seul d'habitants ? Leur activité, leur aptitude aux travaux agricoles ou industriels, leur tempérament pra-

(1) Bluntschli, *op. cit.*, § 96.

tique ou porté aux recherches spéculatives, leurs tendances pacifiques ou belliqueuses, doivent entrer en ligne de compte dans cette évaluation. Talleyrand demandait au Congrès de Vienne que la population fût estimée non seulement sous le rapport de la quotité, mais encore sous celui de l'espèce ou qualité.

En dehors de ces deux éléments, territoire et population, combien d'autres viennent contribuer à la puissance d'un Etat. La constitution aristocratique ou démocratique, la valeur personnelle des souverains, des ministres, des représentants, du corps administratif tout entier, ne sont pas des éléments à négliger.

La puissance d'un Etat ne peut donc se résoudre en une formule mathématique, et Kluber avait raison de dire qu'une *lex agraria gentium*, distribuant également les pays, à proportion de leur importance politique, ne s'est faite et ne se fera jamais (1).

Mais si l'évaluation de la puissance d'un Etat présente de telles difficultés, même si l'on s'en tient à une estimation approximative et purement relative, et qu'au lieu de la calculer en chiffres absolus par Etat, on se contente de déterminer les rapports relatifs de puissance d'un Etat à celle des autres Etats, comment pourra-t-on résoudre la question posée : quand y aura-t-il équilibre ? quand l'équilibre sera-t-il rompu ?

Tous les systèmes se heurtent à cette question comme à un écueil, et les partisans les plus ardents du système de l'équilibre sont obligés de l'avouer :

« On a regretté, écrit M. Donnadieu (2), l'absence de critérium permettant de reconnaître le degré de puissance auquel une nation peut devenir menaçante pour le repos de ses voisins. Il est certain qu'en ces matières on ne peut pas répondre *à priori* ; mais étant donnée la situation respective de plusieurs Etats, il sera relativement facile d'indiquer le moment où l'équilibre sera rompu. Ici encore la doctrine se révèle un instinct.

Certes, la précision ne sera pas absolue et participera au vague inhérent à toute formule politique, mais le serait-elle davantage, cela n'empêcherait pas l'ambition d'avoir une appréciation différente

(1) Kluber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, 1861, § 6.

(2) Donnadieu, *Essai sur la théorie de l'équilibre*, 1906, p. 213.

et de se donner libre carrière. Toutefois cette ambition ne ruinera pas tout le système... »

On ne saura donc jamais si en tel ou tel Etat de l'Europe l'équilibre existe ou non ; on ne saura jamais si telle ou telle alliance ou annexion ou application d'une méthode quelconque rétablit un équilibre prétendu rompu, ou rompt un équilibre prétendu existant. Avouer ces difficultés, n'est-ce pas dénier au système tout caractère scientifique, n'est-ce pas en reconnaître l'impuissance ? Et les faits confirment malheureusement cette impuissance en montrant que le principe de l'équilibre a servi à justifier les solutions les plus diverses, les plus contradictoires même.

« Quand, demande de Carné (1), agissait-on d'après les vrais principes de l'équilibre ? Etait-ce en 1748, lorsqu'on s'appuyait sur Berlin, ou en 1756 lorsqu'on s'appuyait sur Vienne ? En vérité, n'y a-t-il pas de quoi trembler pour la politique, et cette science n'est-elle pas encore plus conjecturale que la médecine ? La France ainsi livrée à deux systèmes opposés ne rappelle-t-elle pas le malade traité pour un même mal par les toniques et les débilitants ?

« La marque distinctive d'une règle juridique est de fournir des solutions claires, précises et identiques pour tous les cas identiques. Le principe d'équilibre est, au contraire, vague, incertain et mobile. Il ne connaît pas de cas identiques à régler, car l'infinie variété des bouillonnements de la vie internationale multiplie sans cesse les données changeantes des problèmes à résoudre. Il n'a point, pour un cas donné, une solution unique, mais des combinaisons diverses, toutes soutenables et toutes contestables, toutes capables d'assurer à la satisfaction des uns, au déplaisir des autres, jamais au contentement de tous, un moment d'équilibre que demain détruira ou remettra en question. L'équilibre existait avant que la Pologne eut disparu : il subsista après les partages faits en son nom. Les traités de Vienne de 1815 ont édifié la construction la plus parfaite peut-être de toutes celles qui ont été établies sur les plans de l'équilibre. Mais, en dépit de toutes les querelles, l'équilibre eût-il mieux existé si Alexandre avait pris plus de Polonais, si Frédéric-Guillaume avait

(1) De Carné, De l'équilibre européen. *Revue des Deux-Mondes*, t. XXIV, 1840, p. 476.

absorbé plus de Saxons, si le roi de Saxe eût été totalement dépouillé ou transféré sur le Rhin, si la Belgique et la Hollande n'eussent pas été unies en une association éphémère ? L'équilibre s'était accommodé de la prépondérance autrichienne en Italie comme il s'accommoda plus tard de l'expulsion de l'Autriche de la Péninsule. Il avait modéré les ambitions prussiennes ; il survécut à leur triomphe. Il avait refoulé les Russes en 1856 ; il leur permit d'avancer en 1878. Toujours instable, toujours rompu et toujours renaissant, l'équilibre n'interdit que bien peu de solutions et, en réalité, n'en dicte aucune (1). »

Grâce à cette absence de caractère scientifique qui permet à peu près toutes les solutions, le principe de l'équilibre a pu servir de prétexte aux ambitions qu'il était appelé à déjouer. C'est sans doute ce qui explique que certains auteurs soient allés jusqu'à lui dénier non seulement toute valeur scientifique, mais toute existence historique. Ils ont cherché dans les instincts ou les passions humaines l'explication des transformations diplomatiques que d'autres attribuent à l'application du système de l'équilibre.

« Si l'Europe a jusqu'ici échappé au danger d'une monarchie universelle », dit M. Laurent, « est-ce à dire qu'il en faille faire honneur au système d'équilibre » ? Un savant historien semble le croire : ce système, dit Heeren, est la loi naturelle qui régit les relations des Etats (Heeren, *Vereischt historische Schriften*, t. I, p. 72), n'est-ce pas élever un pur fait, ou pour mieux dire un instinct à la hauteur d'une théorie et d'une loi éternelle ? Dieu a mis dans les sociétés comme dans les individus, le besoin de la conservation ; ce qu'on décore du nom d'équilibre politique n'est autre chose que le sentiment instinctif qui porte les faibles à chercher un appui contre le fort, quand celui-ci veut abuser de sa force pour les opprimer. Tel fut le système dans son origine, tel il resta.

En fait, ce n'est pas ce prétendu système qui a arrêté l'ambition des monarchies universelles : les coalitions qui se sont formées contre la Maison d'Autriche et contre la France ne doivent pas leur origine à une doctrine politique, mais au besoin de conservation. Que si l'on

(1) Dupuis, p. 93-94.

demande pourquoi cet instinct inné à l'homme n'a pas empêché les monarchies universelles de l'Antiquité, nous répondrons que c'était faute de relations entre les peuples. Ils vivaient isolés, ignorant presque leur existence ; cet isolement légitimait en quelque sorte la conquête, la guerre était le seul moyen d'unir les hommes ; « en tous cas, il facilita la monarchie universelle. C'est parce que dans les temps modernes l'isolement a fait place à un mouvement international de plus en plus actif que la monarchie, par voie de la conquête, est devenue impossible » (1).

Cet instinct de conservation, ajoute Danewski (1), « se manifeste par des moyens appropriés aux circonstances, sans qu'on puisse les ériger en principe général et uniforme. Dans toutes les phases de la lutte avec Charles-Quint, Louis XIV et Napoléon I^{er} on a dû trouver les voies, les moyens d'attaque et de défense, choisir les alliés et faire les meilleures et les plus pratiques combinaisons. On n'a pu et on ne pourra dans l'avenir donner à ces moyens un caractère général, car ils ne furent pratiqués que dans des cas spéciaux. On n'a pas créé et on ne créera pas de système supposant une certaine fixité et une certaine permanence ».

Justi (2) trouve qu'« entre les notions d'équilibre et de conservation personnelle... il y a un abîme. Maintenir l'équilibre, c'est affaiblir un Etat puissant à cause d'un danger futur et hypothétique ; l'idée de la conservation personnelle suppose, au contraire, l'existence d'un danger réel ».

Après avoir montré que dans l'Antiquité et jusqu'au xvi^e siècle, si le principe de l'équilibre n'est pas intervenu, l'instinct de conservation n'a rien fait non plus pour empêcher la constitution d'empires tendant à embrasser le monde entier, il fait voir qu'à partir du xvii^e siècle, le prétendu principe d'équilibre n'est qu'un prétexte au service des intérêts personnels de l'ambition et de la jalousie. La jalousie que les Etats se témoignent entre eux, telle est la source du prétendu système de l'équilibre : Venise, la Hollande, la Suède,

(1) Laurent, *Etudes sur l'Histoire de l'humanité*, t. X, 46.

(2) Danewski, *Les systèmes de l'équilibre politique et du légitimisme et le principe des nationalités*, p. 19.

(3) Justi, *La chimère de l'équilibre européen*, 1758.

pourtant encore jeunes et pas dangereuses, ont vu leur puissance épanouie ou naissante attaquée par les coalitions de leurs voisins.

« Quand on déclare la guerre à un pays devenu trop puissant et dans le but de l'affaiblir, ce n'est pas le besoin d'équilibre qui pousse à cette résolution. C'est l'intérêt personnel qui parle, et la raison de l'équilibre ne fera que masquer les intérêts privés pour attirer les alliés. Les Etats, comme les hommes, n'agissent que sous l'influence de leurs intérêts vrais ou imaginaires. Ce n'est pas la notion d'un équilibre chimérique qui leur sert de guide. Nommez-moi tous un seul Etat qui ait commencé une guerre contraire à ses intérêts, sans y être poussé par ceux-ci et pour l'ambition platonique de maintenir l'équilibre. Il n'existe peut-être aucune guerre qui n'ait le caractère d'une guerre faite pour le maintien de l'équilibre, comme la guerre de la Succession d'Espagne ; les alliances formées étaient même motivées par des considérations d'équilibre politique. Néanmoins, il est facile de prouver que toutes les nations qui entrèrent dans la coalition n'écoutèrent que leurs intérêts particuliers.

« Une des lois principales du droit naturel, c'est la défense d'offenser et de dépouiller celui qui ne nous a pas offensé ; cette loi, surtout entre les peuples civilisés, est si indispensable que l'on peut dire que les sociétés humaines cessent d'exister et deviennent des bandes de brigands dès qu'elles cessent de l'observer. Et cependant, voilà le résultat honteux auquel on arrive avec le système scientifique de l'équilibre. Ses partisans nous enseignent que tout Etat peut attaquer et dépouiller la nation dont la puissance devient une menace pour les autres et quoique cette nation n'ait offensé personne ni donné, par sa conduite, une raison qui permette de commencer légalement la guerre. »

Laisser aux instincts ou aux passions des Etats, c'est-à-dire des hommes qui les représentent, le soin de régler l'équilibre sans qu'ils soient guidés par des principes scientifiques, c'est ouvrir la porte aux ambitions des puissants ou aux jalousies des faibles et faire d'un principe de paix un prétexte de domination ou d'exploitation. Il est déjà difficile de déterminer si l'équilibre existe ou s'il a été rompu. Mais qui en décidera ? Dans un Etat déterminé de l'Europe, à qui appartient-il de dire si cet Etat est ou non conforme aux prin-

cipes de l'équilibre ? Il est bien certain que l'intérêt, l'ambition ou la jalousie pousseront seuls des Etats à protester, au nom de l'équilibre, contre le *statu quo*. « Il n'est pas », dit Justi, « un seul Etat qui ait commencé une guerre contraire à ses intérêts sans y être poussé par ceux-ci et pour l'ambition platonique de maintenir l'équilibre ». Gunther (1) reconnaissait « qu'il n'y a pas de juge impartial dans une pareille question. On ne peut en remettre la décision ni à l'Etat qui a le plus fait montre de projets ambitieux, ni à l'un des autres peuples. Dans ce dernier cas, en effet, une réponse affirmative peut être motivée par des considérations d'intérêts se rapportant à cet Etat unique ». Il propose de s'en rapporter à un Congrès des nations, ou à un tiers médiateur moins intéressé. Mais, suivant la remarque de Justi, pourquoi acceptera-t-il, s'il n'est pas intéressé, et s'il l'est, n'est-il pas suspect ?

La définition de l'état d'équilibre n'est pas le seul problème ardu de la théorie. D'autres difficultés se présentent quand on veut déterminer les limites d'action en vue de réaliser l'équilibre.

La question se décompose en deux parties :

1° Dans quels cas une action au nom de l'équilibre est-elle justifiée ?

2° Par quels procédés cette action peut-elle se réaliser ?

Les limites dans lesquelles doit se mouvoir cette action à ce double point de vue ont été indiquées par Fénelon (2) :

« Quand une puissance monte à un point que toutes les autres puissances voisines ensemble ne peuvent plus lui résister, toutes les autres sont en droit de se liguier pour prévenir cet accroissement après lequel il ne serait plus temps de défendre la liberté commune. Mais pour faire légitimement ces sortes de ligues, qui tendent à prévenir un trop grand accroissement d'un Etat, il faut que le cas soit véritable et pressant, il faut se contenter d'une ligue défensive, ou du moins ne la faire offensive qu'autant que la juste et nécessaire défense se trouvera renfermée dans les desseins d'une agression, encore même faut-il toujours, dans les traités de ligue offensive

(1) Gunther, *Droit des gens européen en temps de paix*, II, p. 330.

(2) Fénelon, *op. cit.*, p. 349.

poser des bornes précises pour ne détruire jamais une puissance sous prétexte de la modérer. »

Ainsi, il faut que le cas soit « véritable et pressant », c'est-à-dire que l'ambition d'une puissance menace directement et immédiatement les autres. D'autre part, cette menace ne justifie qu'une alliance, en principe défensive seulement, et qui ne doit pas avoir pour but la destruction de l'adversaire.

De même, Wolf (1) n'admet pas que le maintien de l'équilibre soit une cause légitime de guerre. Les alliances sont seules justifiées, et la guerre n'est légitime qu'en cas d'offense subie. C'est également l'opinion de Grotius (2). Il repousse, comme contraire à la justice, le recours aux armes pour affaiblir la prépondérance politique d'un Etat, sous prétexte qu'elle pourrait devenir nuisible. Quand il n'y a que des craintes vagues et rien de précis, il faut, dit-il, « s'en rapporter à la Providence divine et avoir recours non à la force, mais à de simples mesures préventives ».

L'attaque contre le plus faible donne le droit d'agir non seulement aux Etats directement menacés, mais à tous les autres, « quand un Etat devient assez puissant pour que les autres commencent à se préoccuper de leur sécurité, il n'y a là aucune violation du droit international, les autres Etats n'ont aucune raison ni de faire la guerre, pour anéantir cette prépondérance qui leur fait peur, ni de réclamer un accroissement proportionnel de leurs propres forces. Mais ils auraient raison, au point de vue du principe de l'équilibre, d'observer attentivement la conduite de cet Etat, de se liguier contre chaque tentative d'empiètement et de travailler avec zèle à leur propre extension pour neutraliser la prépondérance inquiétante de leur adversaire. . » (3).

Oppenheim (4) admet même que la violation de la paix générale par certains actes militaires n'est pas, pour les puissances non attaquées, une cause suffisante pour déclarer la guerre, mais seulement d'intervention en faveur du pays le plus faible. Ces théories modé-

(1) Wolf, *Jus gentium*, p. 87.

(2) Grotius, *De jure belli ac pacis*, liv. II, ch. I^{er}, § 17,

(3) Bluntschli, *Dictionnaire de droit public allemand*, V^o Equilibre.

(4) Oppenheim, *Système du droit des gens*, 1845, p. 272 et s.

rées ont été aggravées par la diplomatie. L'agrandissement exagéré d'un Etat, — et c'est là une notion fort subjective — la crainte de voir le droit violé dans l'avenir ont été déclarés juste cause de guerre par le Congrès de Vienne.

La formule à laquelle s'arrête maintenant la diplomatie est la suivante : aucun Etat ne peut faire de grandes acquisitions territoriales sans le consentement des autres. Chaque acquisition privée de la sanction du Concert européen serait considérée comme *casus belli*.

*
* *

Si l'on résume ces citations, on peut en conclure que pour tous les auteurs, il y a rupture de l'équilibre quand un Etat prétend à la monarchie universelle ou à une prépondérance menaçante pour les autres, et surtout quand ses ambitions prennent une forme concrète dans une guerre de conquête ou même d'extension territoriale.

Mais ce sont là, il faut l'avouer, des données assez vagues sur la rupture de l'équilibre, et dans bien d'autres hypothèses moins brutales, l'accord est loin de régner dans la doctrine.

Supposons réalisé, dans un temps donné, une sorte de *statu quo* politique, que l'on considère comme à peu près d'accord avec l'équilibre entre les puissances. La logique du système réclamerait le maintien en permanence de cet état de choses, la fixité de cette situation favorable au maintien de la paix. Les partisans de l'égalité mathématique des Etats s'imaginaient qu'une fois toutes les puissances ramenées à une égale force, la paix perpétuelle se maintiendrait par le *statu quo*.

Mais le maintien d'un état fixe et permanent n'est ni possible ni désirable. Le caractère propre de l'équilibre est en effet l'instabilité. En admettant même que la réalisation d'un état d'égalité ou d'équilibre puisse à un moment donné couper les ailes à l'ambition d'un Etat amoindri ou contrebalancé par les forces des autres, les faits se chargeraient bien vite de le rompre, et tout serait bientôt à recommencer.

« L'erreur fondamentale de ce système » écrit de Carné (1), « consiste à raisonner sur les nations comme sur des choses inertes,

(1) De Carné, De l'équilibre européen. *Revue des Deux-Mondes*, 15 novembre 1840, p. 476.

sans tenir compte du mouvement qui les modifie incessamment et des révolutions qu'un homme ou une idée introduit soudain dans les relations de peuple à peuple. Cette dynamique ne se préoccupe ni de la vie, ni de la pensée, et applique sérieusement au monde de l'intelligence et des passions le mécanisme des corps inanimés. »

L'instabilité de l'équilibre tient en effet à la nature des choses, et l'histoire montre que les édifices d'équilibre édifiés avec peine par la diplomatie n'ont pas souvent résisté aux faits.

Le maintien de l'équilibre est impossible d'abord, parce que beaucoup d'Etats encore aujourd'hui, grâce à la conquête et à d'autres raisons historiques qui vont en disparaissant sans cesse, sont composés d'éléments si disparates (la Turquie) qu'ils semblent condamnés finalement à la ruine par l'histoire même. Le système d'équilibre devrait donc lutter contre une force majeure et combattre la loi du progrès historique ; impossible aussi, parce que la croissance naturelle et le développement normal des Etats peuvent, dans une période relativement insignifiante, augmenter la population et la richesse d'une puissance d'une manière considérable, affaiblir au point de vue économique et sous le rapport du nombre de la population un autre Etat, et détruire par cela même l'équilibre. » Enfin, les aspirations nationales indomptables, inexplicables même, peuvent triompher des préjugés de l'équilibre, arracher une ou deux provinces à l'un des membres de l'union internationale pour les réunir à un autre Etat ressemblant par sa nationalité aux provinces données. Tout ce que nous venons de dire n'est pas sans exemple : pour maintenir l'équilibre, on soutint la Turquie, mais les parties constitutives de la Turquie se détachaient d'elle peu à peu. Il est donc permis de se demander pourquoi les Alliés ont fait une guerre opiniâtre pour maintenir l'intégrité d'un empire, nécessaire à l'équilibre européen, puisque malgré tout la fin de la Turquie est arrivée, et que depuis longtemps elle est, de son vivant même, en décomposition ? Le Congrès de Vienne donna les terres italiennes aux Bourbons et aux Habsbourgs ; et pourtant que voyons-nous, toute une série de guerres et de révolutions a détruit le pouvoir temporel du Pape, enlevé à l'Autriche la province lombardo-vénitienne, chassé les petits princes de l'Italie démembrée, unifié l'Italie, c'est-à-dire

créer un ordre de choses que le Congrès de Vienne a voulu de toutes ses forces empêcher. On a eu peur d'unifier l'Allemagne, d'en faire un corps puissant et compacte capable de se défendre lui-même. On rêva la pondération mutuelle de l'Autriche et de la Prusse. Le résultat, ce fut l'exclusion de l'Autriche de la Confédération germanique, la création d'abord de la Confédération de l'Allemagne du nord, puis la Confédération de l'Allemagne unifiée avec la Prusse à sa tête. On affaiblit la Russie, en lui enlevant l'embouchure du Danube, on ne lui permit plus que d'admirer la mer Noire. Mais déjà, en 1870, la Conférence de Londres lui rendit la jouissance de son droit, et l'année 1878 lui donna l'embouchure du Danube.

Au point de vue de la plus ou moins grande augmentation de la population dans les divers Etats, augmentation qui a lieu suivant des lois et des conditions naturelles, les lois de la croissance de la population, la faculté de production des deux nations française et allemande sont fort différentes et ne sont pas à l'avantage de la France. Ainsi, de 1817 à 1864 (47 ans), la population de la Prusse a augmenté de 82 0/0, et celle de la France seulement de 25 0/0. Ni dans les autres Etats de la Confédération germanique, ni en Angleterre, la croissance de la population n'a été si considérable, elle n'a point dépassé 50 0/0 (1). Dupont White écrivait en 1867 (1) que la Prusse communiquera à ses nouveaux alliés cette fécondité, cette puissance de reproduction, cette « force militaire », car parler de la population ou de l'armée, c'est tout un (2). Entre temps, en France, la population s'augmente fort lentement de 1846 à 1864 (18 ans) ; elle n'a augmenté que de 5 0/0, en comptant Français et étrangers.

Malheureusement, ce fait n'est point un fait accidentel ; c'est un fait régulier et naturel en France, quelque chose comme un gallicisme (3). Pendant un siècle, le progrès n'est que de 28 0/0, et cette proportion est, paraît-il, normale. Au XVIII^e siècle, la population s'éleva de 14 millions à 18 millions seulement, mais au XVIII^e siècle, de 18 à 24 millions (dans ces deux cas ne sont point

(1) Dupont White, *Les droits et les devoirs de la France dans la situation actuelle de l'Europe*. *Rev. contemporaine*, janvier et février 1867, p. 419.

(2) Dupont White, *eod. loc.*, I, p. 417-420.

(3) *Op. cit.*, p. 422.

comptées les terres conquises) (1). Aujourd'hui, la Prusse et l'Allemagne ont de beaucoup devancé la France, ce qui constitue, dans un avenir prochain, une différence fort considérable dans la population et partant, dans les forces militaires des deux puissances (au recensement de 1879, l'Empire d'Allemagne comptait déjà près de 45 millions d'habitants, c'est-à-dire plus de 7 millions de plus que la France. Au début de la guerre (1914) l'écart atteignait 50 0/0 en faveur de l'Allemagne). Afin de rester logique, il aurait fallu réclamer pour la France un accroissement de population au moyen d'un accroissement territorial (pour rétablir l'équilibre détruit). Mais si l'on prend en considération d'autres conditions se combinant avec celles qu'on a indiquées pour former la puissance politique d'un Etat, on peut se persuader qu'en Allemagne l'émigration avait pris à un certain moment des proportions menaçantes, tandis qu'en France l'émigration en masse est inconnue. Le bien-être économique surpassa de beaucoup celui de l'Allemagne et cette supériorité se prolongera probablement pendant des années. Pour mesurer la puissance politique de la France et de la Prusse, il faudrait prendre toutes ces choses en considération et il serait plus qu'étrange de parler de l'équilibre détruit uniquement parce que la population de l'Allemagne serait devenue plus considérable que celle de la France.

Cette instabilité est le vice essentiel du système. Car les données du problème changeant perpétuellement, les solutions sont sans cesse remises en question et l'équilibre qui devait assurer la paix n'est plus qu'un fantôme vite évanoui. Et ce vice dépouille la théorie de l'équilibre non seulement de son efficacité pratique, mais de tout caractère scientifique, car elle est bâtie sur la méconnaissance des faits, de l'évolution qui transforme sans cesse les hommes et les Etats : « L'équilibre... pour subsister implique l'immobilité, c'est-à-dire l'impossible. Il faudrait, en effet, que le monde changeât, qu'il n'y eût plus ni forts, ni faibles, ni avarés, ni prodigues, ni indolents, ni avides, ni imbéciles. Il suffit qu'un Etat se ruine et qu'un autre se reforme pour que l'équilibre soit anéanti (2). »

Ces éléments de rupture de l'équilibre posent l'un des problèmes

(1) *Op. cit.*, p. 423-425.

(2) Sorel, *L'Europe et la Révolution*, t. I, p. 34.

les plus délicats et sur lesquels les auteurs sont le moins d'accord entre eux. Aucun d'eux n'hésite, nous l'avons vu, à permettre aux Etats d'intervenir quand la menace de rupture provient de l'ambition d'une puissance et de son aspiration à la monarchie universelle ou à la prépondérance trop clairement manifestée par des conquêtes ou des annexions. La guerre même peut être justifiée par cette rupture d'équilibre.

Mais toute cause de rupture d'équilibre justifie-t-elle des alliances défensive ou offensive ou même une guerre ?

Les ruptures qui proviennent de l'accroissement normal d'un Etat, de l'augmentation de sa population, de son développement économique, commercial, industriel, du bon gouvernement qui lui donne une administration et des finances prospères, vont-elles provoquer une action légitime des autres puissances ? Et si, au contraire, un des Etats compris dans l'équilibre vient à décroître pour une des causes inverses, cet affaiblissement, rompant l'équilibre, justifierait-il l'intervention d'autres puissances ?

Certains partisans de l'équilibre sont allés jusque-là et ils placent leur opinion paradoxale *à priori*, sous l'autorité de Fénelon :

« Il est impossible d'espérer que la nation la plus puissante reste modérée dans son ambition et ne désire que ce qu'elle aurait pu obtenir si elle n'avait pas eu la prépondérance. Si un prince quelconque était assez parfait pour profiter d'une manière aussi merveilleuse de sa prospérité, ce miracle cesserait avec son règne. L'ambition naturelle des souverains, la flatterie de leurs conseillers, les préjugés nationaux ne permettent point qu'une nation qui peut soumettre d'autres peuples n'en profite pas durant des siècles entiers. Voilà pourquoi il ne faut pas oublier ce qui a un caractère réel et journalier, voilà pourquoi il ne faut pas oublier que toute nation essaie de prédominer sur les autres, ses voisines. Voilà pourquoi, dans l'intérêt de sa sécurité, chaque pays doit continuellement veiller à empêcher l'agrandissement démesuré de son voisin. Empêcher celui-ci de devenir trop puissant, ce n'est pas un crime, c'est se garantir soi-même, garantir ceux qui vous entourent contre la servitude, en un mot, c'est travailler pour la liberté, la tranquillité universelle, pour le bien général. L'agrandissement outre mesure d'une puissance

change, en effet, le système général de toute les nations qui ont des rapports avec elle.

« Les particuliers, eux, n'ont pas le droit d'empêcher l'expansion et la richesse de leurs voisins, car il faut présumer que cette extension ne peut les ruiner. Il y a là des lois écrites, des autorités judiciaires chargées d'empêcher les injustices et les violences entre les familles de fortune inégale. Entre les Etats, il se passe tout autre chose. L'agrandissement démesuré d'un Etat peut avoir pour conséquence la ruine et l'asservissement de tous ses voisins ; il n'existe aucune loi écrite, aucun juge qui puisse mettre obstacle aux empiétements des puissants. Nous avons toujours le droit de supposer que le pays le plus fort profitera à la fin de sa prépondérance, s'il n'y a pas une autre puissance, à peu près égale, qui puisse l'arrêter.

« Chaque prince a donc le droit et le devoir de s'opposer à une extension de son voisin qui mettrait son peuple et toutes les contrées environnantes en danger d'esclavage éternel.

« Un droit particulier de succession ou de donation devait céder à la loi naturelle de la sûreté de tant de nations. En un mot, tout ce qui renverse l'équilibre et qui donne le coup décisif pour la monarchie universelle ne peut être juste, quand il serait fondé sur les lois écrites dans un pays particulier. La raison en est que ces lois écrites chez un peuple ne peuvent prévaloir sur la loi naturelle de la liberté et de la sûreté commune gravée dans les cœurs de tous les autres peuples du monde (1).

C'est aussi l'opinion de Martens qui permet aux faibles « d'empêcher à temps soit par des alliances, soit isolément et même à main armée, l'accroissement démesuré d'une nation, *même s'il est légitime*. Ils peuvent de même s'opposer à l'affaiblissement de l'Etat qui aurait pu contrebalancer la puissance de ce conquérant » (2).

Peut-être le passage de Fénelon invoqué par Donnadieu n'est-il pas en faveur de sa thèse un argument d'une netteté suffisante, car les exemples mêmes donnés par l'archevêque de Cambrai se rapportent plutôt à des actes de conquêtes, d'annexions. Même fondées sur le droit de succession, les annexions territoriales lui paraissent

(1) Fénelon, *op. cit.*, III, p. 347-350.

(2) Martens, *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, I, p. 323.

légitimer l'alliance des autres nations. Mais Fénelon ne fait pas d'allusion directe aux faits qui indépendamment des actes du souverain augmentent la puissance de son Etat. La formule de Donnadieu est à la fois plus catégorique et plus paradoxale : « La théorie exige-t-elle qu'on s'oppose à tout développement qui romprait la balance primitivement établie ? Il ne faut pas craindre de répondre par l'affirmation, si paradoxale qu'il puisse paraître de mutiler un Etat dont la grandeur croissante n'est que la conséquence du libre jeu de ses facultés et de leur activité normale. »

C'est là la conséquence logique du système de l'équilibre, mais elle est en contradiction avec la loi du progrès qui permet à chacun de se développer librement, et à la morale, qui commande le respect de la puissance acquise légitimement par le travail et les vertus d'un peuple.

Dans le cas où un Etat est arrivé à la prépondérance « par des moyens absolument légaux », Gentz (1) écarte le droit pour les autres de se coaliser contre lui ou de lui faire la guerre. « Pour arriver à l'affaiblir, il faut suivre les conseils de la sagesse politique. » Ce procédé nous paraît bien vague, car on ne voit guère ce qu'il permet de faire !

De Stieglitz (2) va plus loin encore et se contente de dire qu'il n'y a pas alors rupture d'équilibre : « Si la puissance d'un Etat réside dans la sagesse du souverain, le bon choix de ses agents, dans l'ordre parfait qui doit régner dans toutes les affaires et surtout dans la solide organisation d'une armée brave, il ne s'en suit pas que cette véritable notion de la puissance d'un Etat détruise tout à coup l'édifice scientifique de l'équilibre européen. »

C'est là une pure affirmation que les faits ont déjà contredit plus d'une fois, car, comme le faisait remarquer Fénelon, il n'y a pas loin de la prospérité d'un Etat à l'ambition. Pour être logiques avec eux-mêmes, les défenseurs de la théorie de l'équilibre sont obligés de voir même dans l'hypothèse d'un développement normal un cas de rupture d'équilibre qui rend légitime une action des autres puissances.

(1) Gentz, *op. cit.*, p. 8.

(2) De Stieglitz, *De l'équilibre politique*, I, p. 237.

Mais comment concilier cette thèse avec les droits de la morale et du progrès, qui permettent à une nation d'accroître par des moyens honnêtes sa prospérité ?

En réalité, la conciliation est impossible et il faut donner la préférence à l'une ou à l'autre de ces notions. Les partisans de l'équilibre intégral s'efforcent de limiter le droit d'amélioration par le droit de conservation personnelle, dont ils font le fondement de l'équilibre. « Le droit de perfectionnement est légitime, tant qu'il n'empiète pas sur le droit de conservation des autres Etats et lorsqu'il y aura conflit, il n'est pas douteux que le droit de perfectionnement doive céder la place à celui de conservation, car c'est là aussi un droit naturel de sûreté et de liberté commune et de tout temps on a regardé la vie comme le premier des biens (1). »

Cet auteur cite Fiore comme partageant son opinion. Or Fiore exprime nettement l'avis contraire : « Pour assurer, dit-il, la défense et la protection des Etats, il n'est pas nécessaire qu'ils aient une égale puissance ni que la puissance de chacun d'eux reste stationnaire. Tout Etat peut subir les modifications et les transformations qui sont la conséquence des faits historiques et du développement des forces intellectuelles et morales de chaque peuple sans que le droit des autres à la conservation et à la défense puisse être considéré comme atteint. Et il ajoute : « L'on ne peut qualifier de contraire à l'équilibre tout agrandissement d'un Etat. Si dans le monde, tout est mouvement, tout est progrès, tout est histoire, les Etats doivent eux aussi subir la puissance transformatrice des faits et des événements. Seul l'agrandissement illégitime peut motiver une juste résistance de la part des autres (2). »

Ce passage d'un partisan de l'équilibre n'est-il pas la meilleure preuve de l'élasticité avec laquelle peut être interprétée la notion d'équilibre ? Les uns le voient rompu là où les autres ne constatent qu'une évolution naturelle des faits. Mais alors que devient le principe de conservation qui lui sert de fondement et de justification ? Lui aussi s'interprète *ad libitum*. Cette constatation leur enlève à

(1) Donnadieu, *op. cit.*, p. 255.

(2) Fiore, *Nouveau droit international public*, 2^e éd., trad. Ch. Antoine, 1885, I, § 436.

l'un et à l'autre toute valeur de principe scientifique et en fait des armes dangereuses, à double tranchant, qui peuvent servir de prétexte à l'assouvissement de toutes les ambitions et de toutes les haines.

L'hypothèse du développement normal d'un Etat nous a fait toucher du doigt la faiblesse du système de l'équilibre au point de vue de la rigueur scientifique. Mais cette imprécision n'est pas son seul défaut, et cette hypothèse même va nous conduire à soulever contre lui des objections juridiques très graves.

Comment, en effet, remédier à la prépondérance normale ou anormale d'un Etat ? Il n'y a guère que deux moyens : arrêter l'accroissement de cet Etat ou obtenir de le rendre inopérant par des contrepoids. Ces deux procédés portent dans l'histoire les noms d'intervention et de compensations.

Historiquement, dit Oppenheim (1), l'intervention a été l'arme du système de l'équilibre. Elle se produisit même dans les affaires intérieures. On souffrait de la guerre religieuse et les interventions se faisaient tantôt dans l'intérêt des correligionnaires, tantôt pour augmenter les troubles. La France, qui essaya de faire rentrer en Angleterre les Stuarts catholiques, combattit en Allemagne pour les protestants.

Le Concert européen, pour accomplir la mission qu'il s'adjudgeait de réaliser l'équilibre, est souvent intervenu dans les affaires des petits pays sans qu'ils soient même consultés ou appelés à accepter les solutions qu'on leur imposait. « Au Congrès d'Aix-la-Chapelle, un protocole fut signé qui devait sauvegarder les droits des plus faibles : on reconnut que « dans les cas où des réunions de souverains ou de plénipotentiaires auraient pour objet des affaires spécialement liées aux affaires des autres Etats, elles n'auraient lieu qu'à la suite d'une invitation formelle de la part de (ces Etats) et sur la réserve expresse de leur droit d'y participer directement par leurs plénipotentiaires (2). » Il n'est point besoin de rappeler longuement les circonstances où l'on a transgressé ce protocole à la Conférence réunie à Londres en 1830 pour régler la question belge. On se borna

(1) Oppenheim, *Système du droit des gens*, p. 31 et suiv.

(2) Angeberg, *op. cit.*, 2.

à avoir des communications par écrit avec le plénipotentiaire hollandais et comme il protestait, on lui répondit que le droit de sa nation disparaissait devant le droit de l'Europe (1). Plus tard, la Turquie ne fut pas admise à la Conférence de Paris, il s'agissait cependant de son conflit avec la Grèce, et celle-ci fut uniquement appelée à donner des explications comme Etat protégé.

En 1863, les grandes puissances seules sont assemblées à Londres pour les affaires des îles Ioniennes. Ni l'Italie, ni la Turquie, ni la Grèce même à qui on devait donner ces îles ne furent invitées. En 1878, la Grèce et la Turquie n'eurent que voix consultatives au Congrès de Berlin ; en 1883, la Roumanie n'est pas autorisée à délibérer au sein de la Conférence réunie à Londres pour trancher les difficultés qui avaient surgi au sujet des règlements de navigation du Danube ; en 1897 enfin, les préliminaires du traité qui devait mettre fin aux hostilités gréco-turques sont conclus directement par le Concert européen d'une part, et le ministre des affaires étrangères de la Porte, d'autre part, sans l'intervention d'un plénipotentiaire grec. Il est vrai que la Grèce avait donné mandat aux puissances, mais elle n'avait pas été libre de le « refuser, et les pouvoirs reconnus au Concert dépassaient de beaucoup ceux d'un mandataire au détriment du mandant (2) ».

Lorsque l'équilibre est rompu par une conquête, il n'est pas, à la paix, rétabli dans l'état antérieur, mais on en établit un nouveau au moyen de compensations.

« Le sort des armées, dit Ernest Dottain, ayant amené des changements de territoires qui déplaçaient les forces relatives des Etats, il devenait nécessaire à chaque traité de recomposer la machine dérangée. Revenir aux anciennes limites, à celles qu'avait chaque peuple avant l'explosion des hostilités eût été peut-être la meilleure manière de se réconcilier. Malheureusement, cette solution est impraticable. Le vainqueur prétend garder son trophée et s'enrichir des dépouilles que la fortune a mises entre ses mains. D'ailleurs, ce retour perpétuel à l'ancien état consacrerait une sorte d'immobilité qui répugne

(1) Protocole 19. Conférence de Londres, 19 février 1831, de Clercq, IV, 15.

(2) La Grèce acceptait « sans réserves » les conseils que les puissances lui donneraient dans l'intérêt de la paix.

à la loi des vicissitudes humaines et dont le premier tort, au point de vue pratique, serait de ne tenir aucun compte ni de la force des événements, ni de l'ambition des hommes. Accepter entièrement les faits de la guerre, ce serait faire la part trop belle aux vainqueurs et faire de la force l'unique arbitre du monde. Il s'établit donc d'ordinaire un véritable compromis entre les droits des parties engagées.

« Tantôt une générosité prudente et calculée de la part du plus fort, tantôt les exigences ou les conseils d'intermédiaires impérieux, atténuent les fâcheuses conséquences de la défaite. C'est ici, continue Dottain, qu'intervient le droit de convenance, ou ce qui est la même chose, le système d'équilibre. Les progrès de la puissance victorieuse obligent les puissances rivales à prendre contre elle des garanties, c'est-à-dire à s'agrandir elles-mêmes ou à se fortifier. Pour cela, on corrige les limites des Etats ; on supplée à la configuration imparfaite des territoires, on s'arrondit en un mot, et pour employer l'expression diplomatique du Congrès de Vienne, on fait un nouveau partage de territoires et d'âmes pour la plus grande régularité de la carte et l'exacte pondération de la masse politique (1). »

L'histoire diplomatique des trois derniers siècles offre de fréquents exemples de compensations obtenues au nom de l'équilibre. Les sécularisations et les médiations d'Osnabruck au profit de Brandebourg et de la Suède doivent faire contrepoids à l'Empire. En 1700, la France, l'Angleterre et l'Autriche se partagent l'Espagne. Les partages de la Pologne ont pour but invoqué de compenser les nouvelles conquêtes de la France.

A Bâle, en 1795, la France exploite l'équilibre pour obtenir la rive gauche du Rhin. A Campo-Formio, à Rastadt, à Lunéville, elle admet la nécessité de pondérer ses acquisitions par l'agrandissement de la Prusse et de l'Autriche, agrandissement dont les Etats de l'Italie, les principautés médiatisées et les évêchés sécularisés de l'Allemagne devaient nécessairement payer les frais. Au nom de l'équilibre, les provinces belges passèrent à la Maison d'Autriche. Le Congrès de Vienne fit de l'Italie un monstre, donna Venise à

(1) E. Dottain, Des variations du système d'équilibre en Europe. *Revue contemporaine*, 1861, p. 141-143, t. LV de la collection.

l'Autriche, créa la faible Confédération germanique, livrée aux violences de la Prusse et de l'Autriche.

Ces compensations, ces interventions, destinées à maintenir l'équilibre, n'ont même pas eu ce résultat. Car elles se sont toujours faites au détriment des petits Etats et au profit des Etats puissants. Les exemples que nous venons de donner ne le montrent que trop. Les Etats courraient trop de risques à intervenir dans les affaires intérieures ou extérieures de leurs voisins forts, et ils préférèrent se mêler de celles des Etats qui sont forcés par leur faiblesse même d'accepter leur intervention. Les règlements de la question d'Orient, du sort de la Grèce, des principautés danubiennes, ont-ils eu pour but et pour résultat d'empêcher l'extension de ces Etats ? Tout au plus ont-ils empêché une des grandes puissances de régler leur sort à elle seule par les armes. L'équilibre s'est maintenu entre elles, mais au détriment de la Turquie. Est-ce une justification suffisante de ces interventions que ce soit le Concert dit européen, c'est-à-dire la réunion des grandes puissances qui les ait effectuées à la place d'une d'entre elles ? Le résultat, peut-être, a été préférable, car l'équilibre entre les grandes puissances n'a pas été rompu, mais son maintien a été obtenu au détriment des Etats faibles.

Les compensations sont plus odieuses encore, car c'est l'existence même des petits Etats qui est en jeu. Dans la formation de cet équilibre que sont-ils, sinon les éléments d'un calcul et les appoints de quelques sommes considérables, c'est-à-dire les annexes mobiles et échangeables des grandes puissances ?

Menaçantes pour l'indépendance, pour l'existence même des petites puissances, l'intervention et les compensations sont en contradiction avec les principes fondamentaux du droit international, avec les droits essentiels des Etats.

Ces conséquences méritent d'autant plus d'être soulignées que le droit à l'existence est considéré par les partisans de l'équilibre comme une des assises de leur système. Ne fondent-ils pas, en effet, sur l'instinct de conservation le droit pour un Etat de s'opposer à l'agrandissement de ses voisins et ne poussent-ils même pas la logique jusqu'à justifier par ce droit de conservation l'intervention en cas de développement normal d'un Etat ? Or, le droit de conservation n'est autre chose que la sanction du droit à l'existence.

Comment concilier ce droit fondamental avec les mesures prises au nom de l'équilibre par une nation ou par le Concert européen qui font découper en morceaux les petits Etats pour les partager entre les grands ?

On constate avec regret cette curée, mais on la trouve normale, et pour la justifier, on déclare que la disparition de ces Etats était dans l'ordre des choses.

« N'est-il pas permis de supposer que les expropriations de 1648 durent le jour à un autre principe qu'à l'équilibre ? Il y a une loi d'évolution qui fait peu à peu disparaître les souverainetés infimes pour créer à leur place de vastes Etats plus en rapport avec les mœurs et les besoins des peuples.

« Les nations ont, elles aussi, une lutte pour l'existence et dans ce combat succombe inévitablement celles qui n'ont pas la force de vivre, laissant la place à de plus vigoureux qui sauront mieux profiter de leur vigueur et de leur jeunesse (1). »

Les partages de la Pologne, effectués avec un cynisme odieux et acceptés par la France et l'Angleterre, sont gênants à expliquer.

On ne conteste pas qu'ils aient été placés sous l'égide de l'équilibre, bien qu'on cherche à l'en rendre irresponsable. « Il a pu plaire à la Prusse, à l'Autriche et à la Russie de voiler sous un nom connu et protecteur des actes que leur caractère ne rangeait nullement sous cette appellation ; c'est la *corruptio optimi pessima* dont parle Gentz (2). »

Cela est déjà un aveu des spoliations que peut servir à masquer le principe d'équilibre !

On ajoute qu'il ne faut pas non plus accuser ce principe du silence de la France et de l'Angleterre. Si la France n'est pas intervenue, c'est que la guerre de sept ans l'avait laissée dans un état de dépérissement qui eut rendu une guerre désastreuse. D'ailleurs, le principe d'équilibre ne porte pas en lui-même de force qui oblige un Etat à agir. Nous aurons à revenir sur ces constatations.

Enfin, on explique le démembrement de la Pologne », par la situation anormale où se trouvait le pays. Il était un foyer de désordre

(1) Donnadieu, *op. cit.*, p. 258.

(2) *Op. cit.*, p. 260.

et de guerre civile, et entouré comme il l'était, il devait fatalement périr... La Pologne avait prouvé qu'elle n'était pas capable de vivre, et, devant cette impuissance, l'Europe jugea de son intérêt de ne pas lui porter secours (1).

Sans examiner la valeur des résultats du partage de la Pologne au point de vue de l'équilibre, nous retenons l'aveu que les Etats peuvent contenir en eux-mêmes les éléments de faiblesse qui les condamnent à disparaître. Mais ce que nous voulons faire ressortir, c'est la contradiction, qui existe entre cette loi fatale de l'évolution et l'importance qu'on donne à l'instinct de conservation. Le premier droit d'un Etat est, dit-on, le droit de vivre, et ce droit est si essentiel qu'il permet d'empêcher un voisin de grandir, même par des moyens légitimes. Mais ce voisin qui, par les facultés naturelles de son sol et de ses habitants, sa bonne administration, se développe, suit la loi du progrès. Dans cette lutte où les faibles doivent disparaître, celui qui grandit ne fait que suivre la loi du progrès conforme à l'évolution naturelle en même temps qu'à la justice et à la morale. Pourquoi l'instinct de conservation passerait-il avant la loi du progrès et non après ? Nous le comprenons d'autant moins que, quand la faiblesse physiologique d'un Etat le mène à une décadence trop marquée, on fait bon marché du principe de conservation et de la liste des Etats, on se console précisément au nom de la loi du progrès de le voir disparaître, si on ne va pas jusqu'à accepter que cette disparition soit favorisée par l'intervention des uns et l'abstention des autres.

Contraire à la loi du progrès, puisqu'elle tend à arrêter le développement normal d'un Etat, l'intervention fait bon marché de l'indépendance et de l'égalité des Etats.

On conteste, il est vrai, que ce soient là des droits fondamentaux. L'égalité, dit-on, n'existe pas entre Etats, pas plus l'égalité de droit que l'égalité de fait (2). On invoque en ce sens la tutelle qu'exercent les Etats civilisés sur les Etats non civilisés ; l'existence d'Etats mi-souverains ou protégés ; l'existence parmi les Etats à souveraineté

(1) *Op. cit.*, p. 264.

(2) Pillet, *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats*. 1899, p. 6 et s.

entière de grands Etats qui ont accaparé en fait le gouvernement des grands intérêts communs.

« Ce sont eux qui décident des progrès du droit international positif, eux qui règlent les affaires présentant un intérêt général, eux qui se chargent d'écarter les dangers communs les plus pressants. De là, pour eux, une évidente supériorité de fait, qui tend à se transformer en supériorité de droit par le respect de plus en plus grand que trouvent leurs décisions que les intéressés qui, n'ayant pas été consultés, auraient le droit strict de méconnaître.

« Bien éloignée de l'égalité des livres, la vie publique ne nous montre qu'inégalités, et cela suffit déjà pour que l'on ne puisse pas dire que l'égalité est un droit absolu, fondamental des Etats. A un autre point de vue encore, la critique trouve sa place. Entre Etats égaux, en quoi consiste l'égalité ?

Apparemment, en ce qu'ils jouissent tous des mêmes droits et cette jouissance égale résulte elle-même non point d'un droit antérieur dont on n'apercevrait pas le fondement, mais de cette circonstance que ces Etats ne connaissant entre eux ni supérieurs, ni inférieurs, se trouvent amenés par la force des choses à se concéder mutuellement des droits identiques. Ainsi l'égalité n'est pas pour eux la conséquence d'une loi sociale à laquelle l'existence ou la sûreté de leurs relations serait subordonnée, mais bien la suite d'un pur fait, l'identité de leur situation. L'égalité n'est pas, comme tendrait à le faire croire cette expression de droit à l'égalité, la source, la cause de leur identité de situation, c'est au contraire cette dernière qui constitue la cause de leur égalité, et la chose est fort importante, car lorsque sous l'influence de quelque événement cette identité de situation vient à cesser, à sa suite s'évanouit l'idée d'égalité qui, si elle est un droit fondamental, devrait subsister jusqu'à la ruine complète de l'Etat ».

Il faut cependant faire une remarque. Au moins en ce qui concerne la supériorité des grandes puissances, cette inégalité de droits n'entraîne, l'auteur le reconnaît, qu'une supériorité de fait, qui tend seulement à se transformer en supériorité de droit. Peut-on dès lors parler d'une inégalité juridique ou de droit ? Nous ne le croyons pas, et ce que l'auteur appelle l'identité des situations, où il voit la cause

et non la conséquence de l'égalité de droits, nous paraît d'une existence moins évidente que l'égalité juridique si l'on entend par elle une identité de situation de fait, et se confond avec l'égalité juridique, s'il entend par elle une identité de situation juridique.

Quant à l'indépendance, M. Pillet admet bien, malgré quelques réserves, la souveraineté de l'Etat dans l'élaboration de son droit national. Mais dans la sphère du droit international, le commerce international, en imposant des restrictions à ce droit dont l'essence est d'être absolue, le fait disparaître entièrement. « Le prétendu droit d'indépendance de l'Etat n'existe pas, ou ce qui revient au même à notre point de vue, il n'existe que sous la réserve des droits de la communauté internationale, sous la réserve du droit des gens.

« Ce droit est le résumé des intérêts communs aux Etats dans leurs mutuelles relations, il est la loi de la société internationale et, dans cette société, l'Etat cesse d'être le maître pour devenir un simple membre de l'association, un sujet. Sujet de qui ? dira-t-on, puisque cette société est une réunion d'égaux et n'a pas de souverain. L'Etat est le sujet des intérêts communs de cette société. Ses intérêts sont sans doute ici séparés, personnalisés, fixés sur la tête d'un souverain comme cela a lieu dans une république ou dans une monarchie, mais ils n'en existent pas moins, par le fait du commerce international, ils n'ont pas moins le droit de commander parce qu'ils répondent à des besoins sociaux, nombreux, réels et pressants, en tout semblables à ces besoins d'intérieurs qui constituent la justification rationnelle de l'autorité des lois nationales.

« Ainsi, loin d'être indépendants les uns des autres, les Etats sont, au contraire, dans le commerce international, soumis à un état de perpétuelle dépendance, dépendance caractérisée par ce fait que chaque souveraineté trouve devant elle sur ce terrain une souveraineté égale avec laquelle elle ne peut même pas se mesurer, n'étant pas d'origine commune. La véritable situation des Etats dans le commerce international est, on l'a dit avec raison, une situation d'interdépendance. »

Doit-on classer l'indépendance parmi les droits fondamentaux des Etats ou, comme M. Pillet, en nier l'existence même ?

La question, nous l'avouons, nous paraît assez oiseuse. M. Pillet,

en se refusant à reconnaître l'existence de ce droit, sous prétexte qu'il n'est pas illimité, est moins loin de ses adversaires qu'il ne semble. L'indépendance et la souveraineté ne sont-elles pas une seule et même chose ? Etudier les conflits de souveraineté qui peuvent surgir entre différents Etats, c'est admettre que la souveraineté existe dans les rapports internationaux, qu'elle soit dominée par les nécessités de commerce international, nous l'accordons : mais il n'est pas de partisan de l'indépendance des Etats qui n'accepte des restrictions à ce principe. Et ces formules, en apparence contradictoires, peuvent en somme se traduire en cette formule unique que la souveraineté des Etats est limitée par les rapports nécessaires de la vie internationale, comme la liberté des individus, sans cesser d'exister, est restreinte par ces relations avec ses semblables.

De son principe d'interdépendance, le savant professeur tire des conséquences favorables à la thèse de l'équilibre :

« Il n'est pas vrai que l'Etat soit absolument libre de se donner le gouvernement et l'administration de son choix. Il est certain que les Etats tiers ne reconnaîtraient pas un gouvernement qui affecterait de méconnaître les obligations internationales de l'Etat ou présenterait un tel exemple d'anarchie qu'il compromettrait la sécurité des communautés voisines. Cette restriction est si bien admise qu'elle a servi de prétexte au partage de la Pologne et de cause au démembrement de la république de Cracovie.

« Il n'est point vrai que l'Etat puisse diriger à son gré sa politique extérieure, ou cela n'est vrai que tout autant que cette direction donnée à sa politique ne lèse pas le droit des nations étrangères. Ainsi personne ne conteste qu'une coalition dangereuse puisse être un juste motif de guerre pour l'Etat qu'elle menace dans son existence. Ainsi encore un Etat ne pourrait, sans excéder ses pouvoirs, accorder par traité des avantages contraires aux droits reconnus antérieurement à une nation tierce.

Il n'est pas vrai que dans chaque Etat l'autorité du droit national soit supérieure à celle du droit international. C'est au contraire ce dernier qui doit d'abord être observé à peine d'exposer l'Etat à une responsabilité qui pourra aller jusqu'à paralyser sa souveraineté et à mettre obstacle à l'empire de son droit national.

« Il n'y a pas de principe de non-intervention, il n'y a pas davantage de principe d'intervention. L'intervention est la sanction du droit et non pas le droit lui-même. Aussi longtemps que l'Etat observe soigneusement ses devoirs internationaux, toute intervention dans ses affaires intérieures ou extérieures est illégitime ; ce serait une atteinte injustifiée à sa souveraineté. Dans le cas contraire, et s'il méconnaît quelqu'un de ses devoirs, l'Etat lésé par cette violation du droit peut très justement intervenir dans les affaires soit intérieures, soit extérieures de la nation qui l'a offensé. Cette intervention est alors le seul moyen qu'il ait d'exiger la réparation qui lui est due, elle apparaît comme complément nécessaire de son droit. »

L'intervention dans les affaires extérieures et même intérieures des Etats est donc légitime. Mais elle n'a pas pour M. Pillet la valeur d'un principe.

L'équilibre est la conséquence du système :

« Bien que d'une nature avant tout politique, ces questions ont un côté juridique que l'on a grand tort de laisser dans l'ombre. L'équilibre de puissance entre Etats ou entre groupes d'Etats n'est pas le droit lui-même, mais il est la meilleure garantie du droit. Un souverain, si ambitieux et si pervers même qu'on le suppose, ne se hasarderait pas à la légère à troubler les droits légitimement acquis par ses voisins, s'il les sait soutenus par une force capable de lui fournir une résistance sérieuse, et c'est précisément à ce résultat qu'aboutit un état d'équilibre bien organisé entre les puissances. Il est capable de faire plus pour le maintien de la paix que les projets de paix perpétuelle les plus mûris. L'équilibre a été, il est vrai, fort décrié et on a mis à sa charge bien des méfaits dus à la seule ambition. Mais le meilleur argument que l'on puisse donner en sa faveur est qu'il est en fait fort recherché par la politique qui ne se dissimule point qu'il constitue le meilleur garant du droit de chacun.

« Quoi qu'il en soit, l'équilibre nous présente un bon exemple d'état à l'établissement et au maintien duquel tous les peuples ont un intérêt public égal. Il existe donc un véritable droit à l'équilibre, et il est de ceux dont la poursuite peut s'appuyer sur les meilleures raisons puisque, en cette matière, chacun n'est jamais que le porteparole de l'intérêt commun. »

Bien que proclamé comme un droit pour les nations, l'équilibre se présente dans cet exposé sous une forme très modérée. D'une part, il n'est pas défini, et nous savons combien les contours flottants de la notion d'équilibre la rendent séduisante si on ne la précise pas.

Mais nous retenons surtout deux passages comme particulièrement intéressants : ce sont ceux où l'auteur reconnaît à l'équilibre une nature avant tout politique et celui où il définit son rôle : l'équilibre n'est pas le droit lui-même, mais il est la meilleure garantie du droit. Envisagé avec ce caractère et dans ce rôle atténué, l'équilibre devient plus acceptable.

Ce qui le compromet, c'est en effet surtout la physionomie rigoureusement scientifique qu'on a voulu lui donner.

Un des théoriciens les plus récents de l'équilibre (1) y a vu une loi nécessaire de la communauté internationale.

« Notre doctrine n'est que l'expression d'un instinct, elle est, à ce titre, indiquée pour protéger leur existence, les Etats ne pouvaient en trouver d'autre. Elle se place à la base même de la Société internationale et devient la garantie du droit. Elle ne donne pas la loi à cette société, mais elle fait que cette loi ne reste pas lettre morte et rend possible l'existence de la collectivité. Il ne s'agit pas de rechercher l'originalité facile de l'antithèse, mais il n'est pas inutile de remarquer que si l'équilibre ne peut naître qu'avec la société des Etats, celle-ci, par contre, cessera d'être le jour où l'équilibre n'existera plus. Notre théorie, d'abord conséquence de la coexistence des Etats en société, est devenue bientôt la cause essentielle du maintien de cette coexistence et « sa nécessité suprême ».

Il reproche à Wheaton de n'avoir pas suffisamment mis en lumière le caractère fatal de l'équilibre.

« L'équilibre conseille bien aux Etats d'unir leurs forces contre celui qui transgresse la loi publique, mais ils peuvent ne pas suivre cet avis et ce qu'il fallait dire, c'est que l'équilibre les obligera même à agir, parce qu'il leur suggérera des motifs d'action fondés sur le plus grand mobile des agissements humains, l'intérêt. »

Il attribue aussi à l'équilibre un caractère scientifique.

(1) Donnadieu, *op. cit.*

« Si l'équilibre n'a pas tous les caractères d'une science, il s'en rapproche par certains côtés. Il n'y a de science que de ce qui est immuable, or l'équilibre en soi ne change point ; les éléments du problème restent les mêmes, les chiffres diffèrent et voilà pourquoi la solution ne concorde pas et donne l'illusion de base fragile. »

Le caractère systématique qu'on prétend reconnaître à l'équilibre nous paraît le condamner. Nous avons, à différentes reprises, insisté sur la difficulté de préciser ce qu'est l'équilibre et quand il est rompu, sur l'instabilité de cet équilibre, sur l'incertitude et la contradiction même des moyens qui tendent à le réaliser : sont-ce là des traits qui nous mettent en présence d'une science ?

Quant au caractère d'instinct fatal de l'équilibre, n'est-il pas contredit par l'existence, dans l'antiquité, de vastes empires qui ont duré pendant des siècles, par l'abstention de certains Etats ou dans des hypothèses où l'équilibre avait été rompu, par exemple de la France, au moment des partages de la Pologne. En admettant même qu'il fut une loi, le principe d'équilibre n'aurait pas plus le caractère d'une nécessité qu'une loi morale qu'il est bon et utile de suivre, mais qu'on peut transgresser.

Donnadieu reproche à Kluber d'avoir vu dans l'équilibre une pure idée des diplomates. Si cette expression signifie que l'équilibre est une pure construction systématique de la politique, peut-être pourrait-on l'accepter comme vraie historiquement, puisque l'application de l'équilibre est assez récente dans les traités. Mais un système purement utopique mériterait d'être condamné. L'équilibre n'encourt pas ce reproche et on peut lui donner un appui dans la nature humaine, que ce soit l'instinct de conservation, la jalousie ou l'intérêt.

Ainsi dépouillé de tout caractère systématique, simple principe politique, mais trouvant un appui dans les instincts humains, l'équilibre, réduit à ces proportions modestes, peut rendre des services que nous tenons à reconnaître en terminant, n'ayant attaqué en lui que l'allure dogmatique et scientifique.

Faire de l'équilibre « la meilleure garantie du droit » (1), c'est assigner à la politique employant comme moyen l'équilibre, le plus

(1) Pillet, *op. cit.*

noble des buts en en faisant la gardienne du droit. C'est, en même temps, enfermer dans les limites de la justice l'emploi de l'équilibre. Ainsi sont condamnés les abus qui en ont été faits par les passions humaines et qui ont dépouillé en son nom les petits Etats au profit des grandes puissances : ainsi sont condamnées les ingérences dans les affaires du voisin. Car l'intervention, devenue sanction de l'équilibre doit rester aussi au service du droit et se limiter aux nécessités du droit international. Ainsi réduit à ces limites, il ne faut pas demander au principe de l'équilibre la solution nécessaire des conflits internationaux. C'est avant tout une maxime de prudence politique, un moyen de diplomates et d'hommes d'Etat bon à consulter pour résoudre ses conflits conformément aux principes du droit. Loi morale et non fatale, il suppose chez ceux qui sont appelés à s'en servir la sagesse politique et la modération, sans laquelle, à défaut de sanction nécessaire du droit international il peut, arme à deux tranchants, n'être qu'un prétexte au service des ambitionsservies par la force.

Vu :

Le Président de la Thèse,
A. WEISS.

Vu :

Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
Pour le Vice-Recteur, l'Inspecteur de l'Académie,
ISTRIA.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES.	5
 CHAPITRE I. — L'équilibre et les remaniements territoriaux.	 21
SECTION I. — <i>Le traité de Westphalie.</i>	22
SECTION II. — <i>Le traité d'Utrecht.</i>	30
SECTION III. — <i>Les partages de la Pologne.</i>	39
SECTION IV. — <i>Le Congrès de Vienne.</i>	46
SECTION V. — <i>Le Congrès de Berlin.</i>	60
SECTION VI. — <i>L'équilibre en Afrique et en Asie</i>	68
SECTION VII. — <i>Les remaniements territoriaux et le droit international</i>	75
 CHAPITRE II. — L'équilibre et le maintien de certains Etats.	 82
SECTION I. — <i>L'équilibre et la Belgique.</i>	82
SECTION II. — <i>L'équilibre et la Turquie.</i>	89
 CHAPITRE III. — L'équilibre et le Concert européen	 99
 CHAPITRE IV. — L'équilibre et les alliances et ententes	 107
 CHAPITRE V. — L'équilibre au point de vue du droit des gens.	 132

A. PEDONE, Imprimeur-éditeur.

A. PEDONE, Imprimeur-éditeur.
